



Krakowska Szkoła Wyzsza im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Społeczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych

pod redakcją

BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

I MARCINA LASONIA

Kraków 2007

Społeczne, gospodarcze
i polityczne relacje
we współczesnych stosunkach
międzynarodowych

Społeczne, gospodarcze
i polityczne relacje
we współczesnych stosunkach
międzynarodowych

pod redakcją
BOGUSŁAWY BEDNARCZYK
I MARCINA ŁASONIA

Kraków 2007

Rada Wydawnicza
Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja:
prof. dr hab. Tadeusz Paleczny

Projekt okładki:
Joanna Sroka

Redaktor prowadzący:
Halina Baszak Jaroń

Korekta redakcyjna:
Margerita Krasnowolska, Aneta Tkaczyk

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2007

ISBN 978-83-89823-58-8

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody
właściciela praw autorskich

Na zlecenie
Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ksw.edu.pl

Wydawca
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.
– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007

Sprzedaż prowadzi
Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.
Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel./faks: (012) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Łamanie:
Margerita Krasnowolska

Druk i oprawa:
Eikon Plus

Spis treści

Bogusława Bednarczyk, Marcin Lason	
<i>Wprowadzenie</i>	7

ROSJA WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

Kazimierz Kraj	
<i>Geopolityczna i militarna pozycja Federacji Rosyjskiej</i>	11
Beata Molo	
<i>Rola surowców energetycznych w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej</i>	23
Karolina Kotulewicz	
<i>Procesy integracyjne i relacje społeczno-polityczne na terytorium WNP</i>	35
Monika Małyszko	
<i>Powiązania inwestycyjne Federacji Rosyjskiej z pozostałymi krajami byłego ZSRR</i>	49

GLOBALNE PROBLEMY POLITYKI I GOSPODARKI ŚWIATOWEJ

Magdalena Gołębiowska-Śmiałek	
<i>Amerykański system bezpieczeństwa jako źródło antagonizmów między dawnymi i nowymi sojusznikami</i>	61
Maria Kozanecka	
<i>Utrzymujące się nierówności ekonomiczno-społeczne w okresie globalizacji. Wybrane kwestie w układzie grup krajów</i>	71
Łukasz Tomasz Sroka	
<i>Izrael w relacjach międzynarodowych. Tradycje i współczesność</i>	85

POLITYCZNE RELACJE W EUROPIE

Erhard Cziomer	
<i>Niemcy wobec wyzwań międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego na początku XXI wieku</i>	101

Marcin Lasoń	
<i>Zaangażowanie Rzeczypospolitej Polskiej w wojnę i proces stabilizacji w Iraku w latach 2003–2005 z perspektywy użycia sił zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej państwa</i>	117
Eugeniusz M. Pluciński	
<i>Polityka strukturalna Unii Europejskiej – ocena, perspektywy, wyzwania</i>	133
Magdalena Bainczyk	
<i>Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie sądów europejskich</i>	147
Aleksandra Sabik	
<i>Prawo azylu we współczesnej Francji</i>	159
Mirosław Ustrzycki	
<i>Europa Środkowa pomiędzy polityką a prywatnością. Dzieje intelektualnego i emocjonalnego projektu Europy Środka</i>	169
Lidia Owczarek	
<i>Rozwój lokalizmu w Europie i w Polsce</i>	181

GOSPODARCZE I SPOŁECZNE RELACJE W POLSCE

Rajmund Mydel	
<i>Struktura geograficzno-zawodowa cudzoziemskich pracowników w Polsce</i>	193
Izabela Kapera	
<i>Akcesja do Unii Europejskiej a turystyka w powiatach na przykładzie powiatu limanowskiego</i>	207
Ilona Supryniewicz	
<i>Recykling odpadów opakowaniowych w Polsce w świetle przepisów Unii Europejskiej</i>	217

VARIA

Andrea Glavanovics	
<i>British Public Thinking and Hungary (Theoretical approach)</i>	229
Noty o autorach	237

Wprowadzenie

Stale poszerzający się zakres badań stosunków międzynarodowych spowodowany różnorodnymi relacjami pomiędzy ich uczestnikami, sprzyja wyodrębnianiu i głębszej analizie określonych aspektów otaczającej nas rzeczywistości. W tym duchu organizatorzy VII Międzynarodowej Konferencji Naukowej Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego „Państwo – Gospodarka – Społeczeństwo”, postawili przed uczestnikami sekcji „Stosunki międzynarodowe” zadanie przeanalizowania najważniejszych wyzwań i problemów związanych ze społecznymi, gospodarczymi i politycznymi relacjami we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Tak szeroko zakreślony temat umożliwił zaproszonym gościom omówienie szczegółowych zagadnień, istotnych z punktu widzenia przedmiotu i indywidualnych preferencji badawczych.

Propozycja przygotowania i przedstawienia referatów z tym związanych spotkała się z szerokim odzewem ze strony przedstawicieli środowiska naukowego z kraju i zagranicy. W ciągu 2 dni obrad w ramach 5 paneli zaplanowano wystąpienia 40 gości. Skoncentrowali się oni na miejscu i polityce Stanów Zjednoczonych wobec kluczowych procesów i problemów świata, np. globalizacji i konfliktu wokół Iranu, roli Federacji Rosyjskiej w Europie ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia jej surowców energetycznych w polityce zagranicznej oraz procesami integracyjnymi na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw. Przedstawili także globalne problemy polityki i gospodarki światowej, takie jak np. nierówności ekonomiczno-społeczne czy stan procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, relacje polityczne w Europie oraz wpływ na nie wyzwań związanych z bezpieczeństwem energetycznym i integracją europejską. Na koniec zaś referenci skupili się na stosunkach społecznych i gospodarczych naszego kontynentu, w ramach których podkreślili np. wpływ przystąpienia Polski do UE na rozwój turystyki czy recykling odpadów opakowaniowych.

Tak zróżnicowana tematyka pozwoliła na ciekawy i wartościowy opis najważniejszych zagadnień współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Z zaprezentowanych wystąpień część została opracowana i przygotowana do druku w formie, którą przybrała niniejsza publikacja.

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego przez organizację VII Międzynarodowej Konferencji potwierdziła swoje miejsce w gronie uczelni biorących aktywny udział w życiu naukowym oraz szeroko współpracujących z polskimi (np. Szkołą Główną Handlową w Warszawie, Akademią Ekonomiczną w Krakowie czy Uniwersytetem Wrocławskim) i zagranicznymi ośrodkami akademickimi. Były one reprezentowane m.in. przez: Konsula Honorowego RP profesora Josepha R. Carby-Halla z Uniwersytetu w Hull w Wielkiej Brytanii, profesora Anatolija Demianczuka, rektora Uniwersytetu Humanistycznego w Równem na Ukrainie, profesor Magdolnę Laczay z Wyższej Szkoły Nyíregyháza z Węgier. Pozwala to na rozwój kadry naukowej, inicjowanie wspólnych projektów badawczych oraz jeszcze lepsze kształcenie studentów. Również dzięki temu przygotowywane po każdej konferencji publikacje są syntetycznym przedstawieniem dorobku naukowego wybitnych specjalistów z kraju i zagranicy i posiadają znaczną wartość merytoryczną i poznawczą. Nie powinno więc dziwić, że Krakowska Szkoła Wyższa corocznie organizuje tego typu spotkania i nieustannie rozwija współpracę międzyuczelnianą.

Bogusława Bednarczyk, Marcin Lasoń

Rosja
we współczesnym świecie

Kazimierz Kraj

Geopolityczna i militarna pozycja Federacji Rosyjskiej

Badając i opisując pozycję międzynarodową Rosji, jej siłę, rangę czy prestiż w stosunku do innych państw, nie można pominąć elementów związanych z jej położeniem geograficznym i terytorium. Określają one bowiem pozycję geopolityczną Federacji Rosyjskiej. Podejście geopolityczne zmusza z kolei do myślenia o pozycji Rosji w związku ze światem, a o świecie – w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania o geopolityce, możemy pokrótce stwierdzić, że jest ona teorią wyjaśniającą zjawiska polityczne poprzez czynniki geograficzne. Usytuowana na pograniczu nauk politycznych, geografii, historii i nauk wojskowych geopolityka postrzega państwa czy inne organizmy polityczne nie jako pewne struktury organizacyjne, lecz jako byty przestrzenne. Dla geopolityka polityka jest walką o przestrzeń, o bazę, o miejsce, które pozwala istnieć, a potem działać. Przestrzeń geograficzna przepojona jest polityką i walką o władzę. Bezpieczeństwo, rozwój państwa, jego trwanie są pochodną czynników geograficznych, takich jak: położenie, granice, klimat, ukształtowanie terenu czy jego wielkość. Twórcą pojęcia „geopolityka” był szwedzki uczyony Rudolf Kjellen. Według niego geopolityka jest przynależna naukom politycznym i stanowi jedną z pięciu kategorii analitycznych państwa¹. Do klasyków geopolityki

¹ Pozostałymi czterema kategoriami analitycznymi są: demopolityka, ekopolityka, socjopolityka i kratopolityka. Każda z tych kategorii podzielona jest na podkategorie; szerzej zob. C. Jean,

zaliczamy: F. Ratzela, A. Mahana, H. J. Mckindera, N. Spykema, K. Haushofer, G. Renner i A. P. de Seversky'ego².

Nie prowadząc szczegółowych analiz różnych orientacji politycznych, w rosyjskiej polityce wyróżnić możemy: nowe myślenie M. Gorbaczowa, opcję atlantycką oraz koncepcje eurazjatycką, gosudarstwienników, oboronników czy multipolarnego ładu światowego³. Idee geopolityczne są stale obecne w rosyjskiej myśli i praktyce politycznej. Współcześnie najwybitniejszym przedstawicielem rosyjskiej geopolityki jest Aleksander Dugin, którego filozofię można sprowadzić do istnienia i konfrontacji dwóch cywilizacji, Lądu i Morza⁴, przez geografie skazanych na rywalizację. Według A. Dugina porozumienie Japonii, Chin, Indii, Iranu, Niemiec, Francji z położoną centralnie w Eurazji Rosją uwolniłoby kontynent euroazjatycki od amerykańskiej okupacji.

Wydarzenia z 11 września 2001 roku spowodowały zrewidowanie rosyjskiej polityki zagranicznej. Władimir Putin i jego polityczna drużyna rozumieją, że Rosja powinna prowadzić politykę elastyczną, dostosowaną do istniejących warunków oraz własnych możliwości. Putin jako zwolennik silnej, mającej status mocarstwa Rosji, dostrzegając stojące przed nią modernizacyjne wyzwania, wie, że wymagają one dobrych stosunków z Zachodem, jak również z Chinami, Japonią czy Indiami. Rozumie on i trafnie ocenia geopolityczne uwarunkowania funkcjonowania Rosji w przestrzeni międzynarodowej⁵.

Na marginesie warto dodać, że Dmitrij Trenin⁶, ekspert moskiewskiego Centrum Carnegie, opisuje i analizuje dramatyczną, jego zdaniem, geopolityczną sytuację Rosji, sugerując rezygnację z realizacji – nierealnej w jego ocenie – obsesji zdominowania *Heartlandu*⁷.

Geopolityka, Wrocław–Warszawa–Kraków 2007, s. 63–66.

² Więcej na ten temat zob. C. Jean, *Geopolityka...*, s. 31–97.

³ A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2004, s. 22–33; zob. także: M. Raś, *Doktrynalne uwarunkowania polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2006, s. 28–30.

⁴ Ląd symbolizuje wartości stałe i niezienne, konserwatywne, takie jak: ład, porządek, praca, tradycja czy hierarchia. Morze to symbol wartości zmiennych, takich jak: chaos, demokracja, anarchia, indywidualizm.

⁵ W swojej rozprawie doktorskiej pt. *Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений (Санкт-Петербург и Ленинградская область)*, Санкт-Петербург 1997 (maszynopis w posiadaniu autora), s. 11–57. W. Putin ze znajomością metod geopolityki opisuje i analizuje pozycję bazy surowcowej i produkcyjno-ekonomiczny potencjał Sankt Petersburga i obwodu leningradzkiego.

⁶ D. Trenin, *The End of Eurasia. Russia on the border between Geopolitics and Globalization*, Moskwa 2001.

⁷ *Heartland* (serce kontynentu) – termin użyty przez J. Fairgrieve'a. Mackinder mówił o istnieniu strefy nazywanej *pivot area* – sworzeń świata. Serce kontynentu obejmuje zlewiska rzek

Obecnie Federacja Rosyjska zajmuje terytorium o powierzchni 17 075 400 km². Obszar jej terytorium porównywalny jest do zajmowanego w początkach wieku XIX. Powierzchnia Rosji stanowi ok. jednej ósmej powierzchni lądowych kuli ziemskiej, bez wliczania powierzchni Antarktydy. Jedna czwarta Rosji znajduje się w Europie, pozostała w Azji (Syberia). Na lądzie Federacja Rosyjska graniczy z 14 państwami. Poprzez Cieśninę Beringa sąsiaduje ze Stanami Zjednoczonymi, a przez cieśniny La Pérouse'a i Kunaszyrską z Japonią⁸. Długość granic lądowych wynosi 19 990 km⁹. Granice morskie to 37 653 km.

Współczesna Rosja w porównaniu z imperium Romanowów z 1914 roku została uszczuplona o kilka ważnych politycznie obszarów: w Azji Środkowej, na Zakaukaziu, na terytorium pomiędzy Morzem Bałtyckim a Morzem Czarnym¹⁰. Rosja nadal jest jednak największym państwem na świecie. Jej europejska część zajmuje 42,4% terytorium Europy. Część azjatycka zajmuje 28,4% obszaru Azji¹¹.

Federacja Rosyjska jest zwartym terytorium o dużej rozciągłości (10 000 km) – od Morza Bałtyckiego do Pacyfiku. Z północy na południe rozciąga się na szerokość 5000 km (od Arktyki do czarnomorskich wybrzeży Kaukazu). Ukształtowanie powierzchni Rosji cechuje przewaga nizin w części europejskiej oraz środkowej (Zachodnia Syberia). Na wschód od rzeki Jenisej dominują obszary wyżynne i górskie. Mimo olbrzymiego obszaru oraz dobrego ukształtowania powierzchni (wielkie niziny) nie można mówić o korzystnych warunkach dla rozwoju Federacji, jej gospodarki czy zaludnienia. Przyczyną są niesprzyjające warunki klimatyczne, szczególnie widoczne w syberyjskiej części państwa, oraz niedogodne ukształtowanie powierzchni na wschód od Jeniseju. Również ze względu na trudne warunki klimatyczne 95% ludności Rosji¹² zamieszkuje obszary na południe od linii biegnącej od jeziora Ładoga, poprzez górny bieg Kamy, środkowy bieg Obu, północny skraj jeziora Bajkał, Góry Stanowe do Morza Ochockiego. Rosyjską „Północ”, która stanowi 55,4% powierzchni państwa, zamieszkuje jedynie 5,9% jej ludności. Średnia gęstość zaludnienia Rosji wynosi

wpadających do Oceanu Lodowatego, Morza Kaspijskiego oraz jeziora Aralskiego. Zdaniem Mackindera ta naturalna forteca może prowadzić ekspansję bądź być podbita tylko od swojej zachodniej strony. W jego opinii, kto rządzi Europą Wschodnią, czyli panuje nad *Heartlandem*, ten rządzi Wyspą Świata (Eurazja), co jest równoznaczne z jego panowaniem nad światem.

⁸ Więcej na temat zob. *Encyklopedia geograficzna świata*, t. 5: *Europa*, Kraków 1996, s. 382 i n.

⁹ *Rosja Putina, Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2004, s. 311; S. Bieliń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 113, autor pisze o 14 253 km granic lądowych.

¹⁰ A. Bryc, *Cele polityki zagranicznej...*, s. 17–18; M. Czajkowski, *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2003, s. 26–28. Rosja w stosunku do Związku Radzieckiego straciła 5,4 mln km².

¹¹ Odpowiednio, w Europie 4 452 200 km², w Azji 12 623 200 km², cyt. za: S. Bieliń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 112.

¹² 145 mln wg spisu powszechnego z 2002 r.

18 osób na km². Ponad 75% ludności Rosji skupione jest w jej europejskiej części. Powyżej 10% ludności skoncentrowane jest w dwóch gigantycznych aglomeracjach miejskich – Moskwie i Petersburgu¹³. W porównaniu do terytorium ZSRR Rosja oddaliła się fizycznie od Europy. Zmniejszył się jej dostęp do morza. ZSRR dysponował 30 portami, Rosja ma ich tylko 12, z tego część na Morzu Białym¹⁴. Ze względu na potrzeby marynarki wojennej faktycznie przydatnym jest Murmańsk. Bałtycka baza Kronsztad ze względu na swoje położenie w głębi Zatoki Fińskiej z punktu widzenia wojskowego jest mało efektywna¹⁵.

Kontynuując charakterystykę terytorium Rosji, musimy zwrócić uwagę na fakt, iż jego wielkość nie przekłada się na możliwości rolnictwa (ziemie uprawne to ok. 8% powierzchni Rosji). W przeciwieństwie do potencjału rolnictwa, terytorium Rosji kryje w swojej głębi potężną i niezwykle zróżnicowaną bazę surowcową. Zapewnia ona Federacji niezależność importową i silną pozycję eksportera wielu surowców. Eksport ropy naftowej i gazu ziemnego stanowi jedno z głównych źródeł dochodów budżetu państwa¹⁶.

Sytuację geopolityczną współczesnej Rosji dodatkowo komplikuje brak ciągłości terytorialnej związany z istnieniem obwodu kaliningradzkiego, oddzielnego od macierzy przez terytoria Polski i Litwy. Obwód znajduje się wewnątrz obszaru Unii Europejskiej i komunikacja z nim wymaga przekraczania unijnej granicy, co od wielu lat jest przedmiotem rozmów i sporów. Ponadto, jak pisał S. Bieleń, władze rosyjskie nie mają geopolitycznej wizji rozwoju, strategii gospodarczej i wojskowej w stosunku do obwodu¹⁷.

Federacja Rosyjska administracyjnie składa się z 21 republik, 6 krajów, 49 obwodów, 1 obwodu autonomicznego, 10 autonomicznych okręgów, 1864 rejonów, 1098 miast i miasteczek, 333 obwodów i rejonów miejskich, 1850 osiedli o charakterze miejskim i 24 326 administracji wiejskich¹⁸.

Ważnym elementem utrzymania politycznej pozycji Rosji jest czynnik militarny. Obecnie czysta siła militarna nie jest już *ultima ratio* polityki państw, w tym Rosji. Składnik militarny jest jednak nadal istotnym kryterium mocarstwowości. Potencjał wojskowy Federacji Rosyjskiej decyduje o jej pozycji

¹³ Moskwa – 10 357 000 mieszkańców, Sankt Petersburg – 4 669 000.

¹⁴ Szerzej o geografii Rosji zob. *Encyklopedia geograficzna świata...*, s. 387–404.

¹⁵ Wylot Zatoki Fińskiej należy do Estonii (NATO, UE) i Finlandii (UE).

¹⁶ O polityce energetycznej Rosji czytaj w: M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu*, Warszawa 2006, s. 151–161; Ł. Wojcieszak, *Uwarunkowania gospodarcze, demograficzne i społeczne Federacji Rosyjskiej jako wyznaczniki jej polityki zagranicznej*; B. Molo, *Zaangażowanie korporacji transnarodowych w projekty naftowo-gazowe w Kazachstanie, Azerbejdżanie i Rosji*, [w:] *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec...*, odpowiednio, s. 33–36 i 185–198.

¹⁷ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 130–131.

¹⁸ *Rosja Putina...*, s. 312; E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 104–107. Występują ponadto dwa miasta o znaczeniu federalnym: Moskwa i Petersburg.

w polityce globalnej, mimo że pod względem ekonomicznym jest ona państwem średniej rangi¹⁹. Potęga Rosji w pracach badawczych profesora UW Mirosława Sułka (prowadził badania ankietowe 21 słuchaczy Podyplomowego Studium Obronności Państwa z Akademii Obrony Narodowej, oraz 101 studentów III roku studiów dziennych ze stosunków międzynarodowych ISM UW) lokowana jest, odpowiednio, na pozycji czwartej i piątej. W opinii słuchaczy studium podyplomowego wyprzedzają ją USA, Niemcy i Wielka Brytania. Studenci III roku o specjalności stosunki międzynarodowe oceniają, że Chiny zajmują drugie miejsce w tym rankingu, przed Niemcami, Wielką Brytanią i Rosją²⁰. W badaniu przeprowadzonym przez Jean-Yvesa Caro Federacja Rosyjska plasuje się na szóstej pozycji pod względem potęgi, zajmując to miejsce wspólnie z Wielką Brytanią²¹.

W stosunkach międzynarodowych powszechnie używane jest pojęcie „siła militarna”. Nie pojawiło się, jak dotąd, opracowanie w pełni oddające zakres przedstawionego terminu. Autorzy skupiają się przeważnie na sposobach wykorzystania siły militarnej przez państwo lub na zagrożeniach wynikających z jej stosowania²². Pojęcie to, zdaniem I. Topolskiego, jest stosowane w sposób dowolny, często pomija się też określenie zakresu siły militarnej²³. Polski badacz i zarazem wojskowy, Bolesław Balcerowicz, traktuje siłę militarną jako narzędzie polityki. Uważa, że można ją wykorzystywać w różny sposób (bezpośrednio i pośrednio) tak w stanie pokoju, jak i kryzysu czy wojny. Jako środki polityczne wymienia czołg, miecz bądź bagniet²⁴. Dla cytowanego już M. Sułka siła militarna jest jednym z trzech filarów potencjału obronnego państwa. Pozostałymi elementami są: siła polityczna i siła gospodarcza, przejawiające się w polityce zagranicznej, w sojuszach polityczno-militarnych i gospodarczych, możliwościach utrzymania i zaopatrzenia sił zbrojnych oraz w innych elementach systemu obronnego²⁵. Kolejny badacz siły militarnej, A. Szawajew, którego

¹⁹ Rosja w rankingu państw według wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) zajmowała w 2002 r. pozycję 60, plasując się na poziomie średnim, pomiędzy Meksykiem a Komorami, zob. M. Sułek, *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 54. Także w rankingu gospodarek narodowych wg PKB i PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej zajmowała, odpowiednio, pozycje 10 i 87. Mimo realnego, trzykrotnego wzrostu dochodów ludności, FR pozostaje nadal w grupie państw o najniższych dochodach. Wytwarzając 2,5% światowego PKB, mieści się w pierwszej dziesiątce państw; więcej zob. A. Moraczewska, *Ekonomiczna pozycja Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, red. A. Czarnocki, I. Topolski, Lublin 2006, s. 108–132.

²⁰ Więcej o tych badaniach zob. M. Sułek, *Metody i techniki...*, s. 165–167.

²¹ *Ibidem*, s. 163.

²² I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004, s. 15 i n.

²³ *Ibidem*, s. 15.

²⁴ *Ibidem*, s. 19.

²⁵ *Ibidem*, s. 19–20.

poglądy prezentuje M. Sułek, uważa, że siłę militarną państwa można bezpośrednio określić przez moc bojową sił zbrojnych: „potęga militarna jest realizowaną częścią potencjału militarnego i określa ją całokształt wydzielonych przez państwo na określony czas sił i środków, przeznaczonych do prowadzenia wojny”²⁶.

Rosja, będąca niejako kontynuatorką Związku Radzieckiego, zawładnęła znaczącą częścią radzieckiego potencjału militarnego²⁷. Federacja przejęła od 70 do 80% potencjału wojskowego ZSRR, 60–70% przedsiębiorstw zbrojeniowych oraz 70–80% instytutów naukowo-badawczych i biur konstrukcyjnych związanych z kompleksem wojskowo-przemysłowym²⁸. Dopiero 16 marca 1992 roku powołano Ministerstwo Obrony FR²⁹. Utworzenie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej polegało na przemianowaniu armii radzieckiej na armię rosyjską³⁰, co zostało zakończone 7 maja 1992 roku, kiedy to na mocy dekretów prezydenckich ostatecznie powołano narodowe siły zbrojne. W dziesięć dni później ministrem obrony Rosji został generał Paweł Graczow³¹.

Siły zbrojne Rosji stanowią następujące rodzaje wojsk: Strategiczne Siły Jądrowe (w skład których wchodzi Wojska Rakietowe Strategicznego Przeznaczenia, Powietrzne Siły Strategiczne i Morskie Siły Strategiczne), Wojska Kosmiczne, Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna i Wojska Powietrznodesantowe³².

Nie ulega wątpliwości, że o militarnej pozycji Rosji decydują Strategiczne Siły Jądrowe³³. W koncepcjach bezpieczeństwa narodowego z lat 1997 i 2000 oraz doktrynach wojennych FR przyjętych w latach 1993 i 2000 broń jądrowa jest traktowana jako środek pozwalający na powstrzymanie ewentualnego nieprzyjaciela przed agresją na Rosję i jej sojuszników³⁴. Rosja rezerwuje sobie prawo do użycia broni atomowej jako pierwsza³⁵. Przy czym warunkiem niezbędnym nie jest bynajmniej użycie przez przeciwnika broni jądrowej lub innej broni masowego rażenia. Powodem do wykorzystania broni atomowej może być szeroko zakrojona agresja przeciwko Rosji i jej sojusznikom z użyciem broni konwencjonalnej. Do podstawowych zadań rosyjskiego arsenału jądrowego

²⁶ Podaję za: M. Sułek, *Metody i techniki...*, s. 86. Szerzej o podejściu Szawajewa, *ibidem*, s. 85–86.

²⁷ Było to m.in. siedem z czternastu okręgów wojskowych oraz ok. 2,8 mln żołnierzy.

²⁸ Więcej na ten temat zob. I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej...*, s. 61–65.

²⁹ Pierwszym ministrem obrony Rosji został czasowo sam prezydent FR Borys Jelcyn.

³⁰ O drodze od Armii Radzieckiej do Armii Rosyjskiej czytaj w: R. Śmigielski, *Osierocona armia. Założenia polityki obronnej oraz Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej w latach 1992–2004*, Warszawa 2006, s. 21–39.

³¹ R. Śmigielski, *Osierocona armia...*, s. 39.

³² *Ibidem*, s. 313–410. Autor szczegółowo charakteryzuje wszystkie rodzaje sił zbrojnych FR oraz ich przemiany w ostatnich kilkunastu latach.

³³ Zob. I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej...*, s. 91–101.

³⁴ Sygnatariusze Układu o bezpieczeństwie zbiorowym z 1992 r., podpisanego w Taszkencie. Obecnie sygnatariuszami układu są: Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Armenia i Białoruś.

³⁵ S. Bieliń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 220–221.

w polityce bezpieczeństwa narodowego należy: niedopuszczenie do wytworzenia niekorzystnej dla Rosji sytuacji geopolitycznej, niedopuszczenie do wywierania na Rosję nacisku politycznego, zapobieganie próbom wykorzystania przeciwko niej broni jądrowej na poziomie regionalnym i globalnym. Posiadana broń jądrowa, jak już wspominaliśmy, ma także zapobiegać agresji siłami konwencjonalnymi³⁶.

Rosyjskie siły konwencjonalne technologicznie i mobilizacyjnie uległy deklasacji. Siły zbrojne zostały zredukowane do ok. 1,2 mln. żołnierzy³⁷, z czego do walki zdolnych jest jedynie około 100 tysięcy żołnierzy³⁸. Armia boryka się z wieloma bolączkami, do których zaliczyć można problemy socjalno-bytowe, korupcję, kradzieże czy wszelkiego rodzaju nadużycia. Ze względu na niskie płace i brak perspektyw na rozwój kariery zawodowej młodsza kadra wojskowa masowo rezygnuje ze służby. W armii częste są przypadki dezercji i samobójstw z powodu trudnych warunków służby oraz występowania niezwykle brutalnego zjawiska tzw. fali. Wadliwie i nieefektywnie działa system poboru do armii, powszechne jest uchylanie się od służby wojskowej. Nadal nierozwiązanym problemem pozostaje reforma sił zbrojnych i ostateczna odpowiedź na podstawowe pytanie: jak ma wyglądać ich struktura?³⁹ Aby reforma sił zbrojnych mogła zostać przeprowadzona, niezbędna jest korzystna sytuacja gospodarcza w Rosji, niewymagająca rezygnacji z innych, równie ważnych potrzeb społecznych i państwowych.

Siły zbrojne Federacji Rosyjskiej wspierane są przez inne struktury siłowe. Zaliczamy do nich m.in. wojska MSW, wojska kolejowe, wojska obrony znajdujące się w składzie Ministerstwa Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Następstw Klęsk Żywiolowych, wojska służby ochrony pogranicza FSB, oddziały wojskowe Federalnej Służby Ochrony⁴⁰. W sumie struktury siłowe wraz z wojskami wewnętrznymi liczą ok. 1055 000 funkcjonariuszy i żołnierzy⁴¹. Wsparcia strukturom militarnym udzielają dwie służby wywiadowcze: Służba Wywiadu Zagranicznego (SWZ) oraz Główny Zarząd Wywiadowczy Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych FR bardziej znany po akronimem GRU⁴². Ponadto poza granicami Rosji służy około 22 tysiące żołnierzy, głównie w charakterze sił

³⁶ R. Śmigieński, *Osierocona armia...*, s. 322–324.

³⁷ W strukturach Ministerstwa Obrony FR pracuje 867 tys. pracowników cywilnych.

³⁸ S. Bieliń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 212.

³⁹ R. Śmigieński, *Osierocona armia...*, s. 269–312.

⁴⁰ Szerzej, choć część informacji zdezaktualizowana w związku z reformą służb specjalnych z 11 marca 2003 r. (dekret prezydenta FR nr 308 z 2003 r.), zob. I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej...*, s. 114–121.

⁴¹ I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej...*, s. 121.

⁴² *Ibidem*, s. 121–124. SWZ i GRU działają w oparciu o federalną ustawę o wywiadzie zagranicznym z 1995 r. ze zmianami z 2000 r.

rozjemczych i pokojowych⁴³. Rosja utrzymuje również 25 baz i obiektów wojskowych poza swoimi granicami. Oprócz baz pozostałe obiekty wojskowe to stacje radiolokacyjne kontroli przestrzeni kosmicznej, stacje ostrzegania o ataku raketowym oraz magazyny⁴⁴.

Oceniając pozycję militarną Rosji, możemy dojść do wniosku, że jest ona w dziedzinie sił jądrowych porównywalna do USA, lecz jako całość sił zbrojnych – znacznie słabsza. Z punktu widzenia sił konwencjonalnych pozycję militarną Federacji możemy porównywać z siłami zbrojnymi ChRL⁴⁵.

W polityce Rosji ważną rolę odgrywa eksport uzbrojenia służący nie tylko pozyskiwaniu środków finansowych, lecz również zjednywaniu wpływów politycznych i wojskowych. Tylko w latach 1998–2002 Rosja wyeksportowała uzbrojenie na kwotę 20 mld 741 mln dolarów⁴⁶, co stanowiło 22,4% światowego obrotu bronią.

W ramach niniejszej pracy nie jest możliwe w pełni satysfakcjonujące i wyczerpujące przedstawienie problematyki zawartej w tytule. Potęga militarna (broń jądrowa) oraz potęga energetyczna (eksport gazu ziemnego i ropy naftowej) powodują postrzeganie Rosji jako jednego z ważniejszych graczy na arenie międzynarodowej⁴⁷. Dodatkowo wizerunek ten wspierają gigantyczne terytorium, nieprzebrane zasoby surowcowe oraz kluczowe, z punktu widzenia geopolityki, położenie na dwóch kontynentach. Federacja dysponuje potężnymi zasobami ludzkimi, infrastrukturą techniczną, bogatym zapleczem intelektualnym i naukowym. Atutów tych nie sposób lekceważyć.

Geopolityczne podejście do kształtowania i umacniania międzynarodowej pozycji Rosji jest widoczne w prowadzonej przez nią polityce i hołdowaniu tradycjom Rosji carskiej i ZSRR⁴⁸. Jednym z atrybutów, na których historycznie Rosja wspierała swą moc, była przestrzeń – potęga terytorium, która w razie zagrożenia pozwalała zyskać na czasie, a w końcowym rezultacie zwyciężyć. Przekonanie to jest nadal silne wśród elit politycznych Rosji. Swoją geopoliti-

⁴³ Wojska FR stacjonują m.in. w Armenii, Gruzji, na terytorium Naddniestrza, na Białorusi, w Tadżykistanie. W latach 90. XX w. w siłach pokojowych w Bośni służył 1300-osobowy batalion, zob. R. Śmigieński, *Osierocona armia...*, s. 41–412.

⁴⁴ Więcej czytaj w: S. Bielen, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 223–226.

⁴⁵ Szczegółową charakterystykę uzbrojenia, potencjału bojowego sił zbrojnych FR zob. I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej...*, s. 51–138.

⁴⁶ USA w tych samych latach sprzedały broń za 37 mld 723 mln dolarów.

⁴⁷ Rosję można zakwalifikować jako mocarstwo energetyczno-jądrowe. Jest praktycznie równorzędnym partnerem do rozmów w dziedzinie rozbrojenia jądrowego z USA, ze względu na swój potencjał raketowo-nuklearny. Jest także liczącym się uczestnikiem rozbrojenia w dziedzinie broni konwencjonalnych.

⁴⁸ Geopolityczne uwarunkowania mocarstwowości ZSRR przedstawił w swojej książce admirał Siergiej Gorszkow, zob. S. Gorszkow, *Potęga morska współczesnego państwa*, Warszawa 1979.

tyczną pozycję w masywie euroazjatyckim Rosja wykorzystuje do wpływania na procesy polityczne w regionie, co stawia ją w rzędzie kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych. Działanie w przestrzeni euroazjatyckiej ma strategiczne znaczenie dla ładu globalnego. Największe mocarstwo świata – USA – nie ma możliwości prowadzenia skutecznej walki z terroryzmem międzynarodowym bez udziału Rosji. Ewentualny sukces w Afganistanie nie może mieć miejsca bez wsparcia, wiedzy i doradztwa Rosjan. To samo dotyczy kwestii dostępu do broni jądrowej Korei Północnej i Iranu, który to problem nie może być pozytywnie rozstrzygnięty bez współdziałania z Rosją. Również nieprolifracja broni jądrowej jest niemożliwa bez udziału Federacji Rosyjskiej.

Rosja znajduje się w trakcie definiowania swojej pozycji – od wszechobecnego supermocarstwa do państwa liczącego się w polityce światowej, lecz nie-mogącego prowadzić polityki zagranicznej na skalę globalną. Jak pisze S. Bieleń, Federacja Rosyjska jest mocarstwem koncesjonowanym, mocarstwem z przyzwolenia⁴⁹. Elity polityczne Rosji muszą poddać rewizji założenia interesu narodowego i strategii narodowej. Proces tych zmian zachodzi powoli, gdyż ciężar nad nim bagaż historycznych uprzedzeń, przyzwyczajzeń, kompleksów, niemożność pogodzenia się ze zmianą położenia, obniżeniem pozycji i międzynarodowego prestiżu Rosji.

Patrząc na swój interes narodowy, Rosja widzi zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa i bytu narodowego ze strony Stanów Zjednoczonych i szeroko pojętego Zachodu. Rosyjscy analitycy oraz politycy obawiają się rozwoju sytuacji jak w scenariuszu lorda Palmerstona, według którego idealny cel wojny (krymskiej) wiązałby się oddaniem Wysp Alandzkich i Finlandii Szwecji, a jądro Królestwa Polskiego miałoby tworzyć barierę pomiędzy Niemcami i Rosją. Wołoszczyzna i Mołdawia powinny być przekazane Austrii, zaś Krym, Czerkiesja⁵⁰ i Gruzja oderwane od Rosji. Gruzja i Krym trafiłyby do Turcji. Czerkiesja miała być niezawisła bądź poddana władzy sułtana⁵¹. Scenariusz ten – w opinii Aleksandra Władimirowa⁵² – był realizowany przez Napoleona, później dwa razy

⁴⁹ Zob. S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 354.

⁵⁰ Północny Kaukaz.

⁵¹ Zob. А. И. Владимиров, *Концептуальные основы национальной стратегии России. Военно-политический аспект*, Moskwa 2004, s. 91 (maszynopis rozprawy doktorskiej w posiadaniu autora).

⁵² Aleksander Władimirow, ur. 17.04.1945, jest generał-majorem rezerwy, wiceprezydentem i twórcą Kolegium Ekspertów Wojennych. Oficer w 13. pokoleniu, specjalność: wyższe kierowanie operacyjno-strategiczne. Był pomocnikiem ministra obrony ZSRR ds. reform i doradcą Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej. Swoją rozprawę doktorską napisał w Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej przy prezydencie Federacji Rosyjskiej, będącej kuźnią doskonalenia średnich i wyższych urzędniczych kadr państwowych.

przez Niemcy, a obecnie przez Zachód na czele z USA⁵³. Środki realizacji przedstawionej strategii były i są – zdaniem A. Władimirowa – zadziwiająco podobne: poczynawszy od inicjacji antyrosyjskich ruchów w Polsce, krajach bałtyckich, Ukrainie czy na Bałkanach. Polegają również na rozpalaniu antyrosyjskich wojen na Północnym Kaukazie i formowaniu piątej kolumny w Rosji (Pugaczow, dekabryści, narodowolcy, socjaldemokraci czy współcześni młodzi reformatory, bojownicy o ogólnoludzkie wartości i przekupieni urzędnicy). Przyczyną, koniecznością takich działań była (jest) chęć poniżenia Rosji, związana z jej potencjalną „agresywnością”. Takie jest ogólne historyczne i strategiczne tło funkcjonowania Rosji, wynikające nie tylko z jej położenia geograficznego, lecz warunkowane również geopolityką Zachodu⁵⁴. Doświadczenie historyczne mówi, że zawsze inicjatorem, organizatorem, wręcz natchnieniem wszystkich antyrosyjskich akcji była Anglia. Obecnie rolę tę pełnią Stany Zjednoczone. Przyczyną takiej historycznej „miłości” Zachodu do Rosji – zdaniem A. Władimirowa – jest naturalna, genetyczna zawiść małego wobec wielkiego, słabego wobec silnego, podzielonego i sprywatyzowanego w stosunku jednolitego i całego, zależnego (od innych) do samowystarczalnego itp.⁵⁵ Niewątpliwie, tego typu poglądy, których wyrazicielem jest generał A. Władimirow, nie są odosobnione. Niezależnie od retoryki politycznej, specyfiki Rosji, jej ustroju, kultury czy cywilizacji, Federacja jest aktywnym członkiem społeczności międzynarodowej. Działa w różnych międzynarodowych organizacjach, poczynawszy od Wspólnoty Niepodległych Państw, Grupy G-8, Rady Europy, OBWE, Rady Państw Morza Bałtyckiego, przez Forum Regionalne ASEAN, aż po Szanghajską Organizację Współpracy i wiele innych. Wpływa na stosunki międzynarodowe i procesy w nich przebiegające, uczestniczy w rozwiązywaniu powstałych konfliktów.

Z naszych, krótkich z konieczności, rozważań wynika trudność w ocenie, jaką faktycznie pozycję geopolityczną i militarną posiada Federacja Rosyjska. Z jednej strony, Rosja jest mocarstwem jądrowym i energetycznym, z drugiej – jej dochody *per capita* lokują ją w środku tabeli państw ocenianych według wskaźnika HDI. Produkt narodowy to 1/40 produktu światowego, co i tak daje Rosji pozycję w pierwszej dziesiątce państw świata.

To, jak oceniamy pozycję geopolityczną Rosji, w mojej opinii, w dużym stopniu zależy od sposobu jej postrzegania w perspektywie historycznej. Wysokiej oceny jej zdolności i umiejętności podnoszenia się z kolejnych upadków, poczynawszy od okresu „wielkiej smuty”, a skończywszy na odbudowywaniu i umacnianiu państwowości przez Rosję czasów prezydentury Władimira Putina. Ten charakterystyczny sposób patrzenia na Rosję powoduje, że raz oceniamy ją

⁵³ А. И. Владимир, *Концептуальные основы национальной...*, s. 91.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 91.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 92 i n.

z pozycji wyższości, a innym razem widzimy jej potęgę, budzącą w nas poczucie niższości. Rosja poprzez swoją odmiennność, specyficzną historię połączoną z wielkimi tragediami, wszechobecny mit, nie poddaje się łatwo klasyfikacji i ocenie. Nie pomagają w tym także prezentowane w polskich środkach masowego przekazu informacje na jej temat oraz komentarze tego, co się w tym państwie dzieje, które są silnie zabarwione emocjonalnie. Federacja Rosyjska jawi się nam jako kraj zapóźniony w rozwoju gospodarczym i społecznym, ogarnięty korupcją, rządzony czy to przez oligarchów, czy to przez byłych funkcjonariuszy KGB, co stanowi jedynie naiwne i prymitywne wytłumaczenie zachodzących w niej przemian społeczno-politycznych. Prasa przedstawia nam obraz Rosji zżeranej przez nepotyzm i rządzonej przez mafię. Nie sprzyja to nawiązywaniu kontaktów, w tym kontaktów gospodarczych.

Polityczny pragmatyzm Władimira Putina powoduje, że Rosja powoli godzi się ze stanem faktycznym swojej pozycji geopolitycznej. Przyłączając się do walki z terroryzmem międzynarodowym, aktywnie uczestnicząc w pracach społeczności międzynarodowej, Rosja już zdobyła pozycję ważnego i cenionego uczestnika stosunków międzynarodowych. Dążąc do uzyskania w sprawach strategicznych stabilizacji oraz budowania warunków do korzystnej współpracy, Rosja nie zmierza do konfrontacji. Wraz ze swoimi uprzedzeniami, konfliktami interesów, własnymi, specyficznymi działającymi instytucjami Federacja Rosyjska w najbliższej przyszłości będzie trudnym, lecz przewidywalnym partnerem państw zachodnich.

Bibliografia

- Bieleń S., *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006.
Bryc A., *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2004.
Czajkowski M., *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2003.
Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych, red. A. Czarnocki, I. Topolski, Lublin 2006.
Jean C., *Geopolityka*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2007.
Kaczmarski M., *Rosja na rozdrożu*, Warszawa 2006.
Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2006.
Rosja Putina, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2004.
Sulek M., *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.

Śmigielski R., *Osierocona armia. Założenia polityki obronnej oraz Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej w latach 1992–2004*, Warszawa 2006.

Topolski I., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004.

Владимиров А. И., *Концептуальные основы национальной стратегии России. Военно-политический аспект*, Москва 2004 (maszynopis rozprawy doktorskiej)

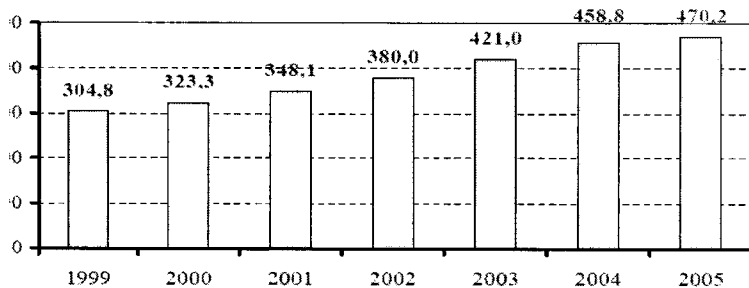
Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.

Beata Molo

Rola surowców energetycznych w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Rosja należy do najważniejszych światowych producentów i eksporterów surowców energetycznych. Potwierdzone rosyjskie zasoby ropy naftowej oceniane są na około 10,2 mld ton, co stanowi 6,2% światowych zasobów. W 2005 roku Rosja zajmowała drugie miejsce w świecie pod względem wielkości wydobycia tego surowca (470,2 mln ton), ustępując jedynie Arabii Saudyjskiej.

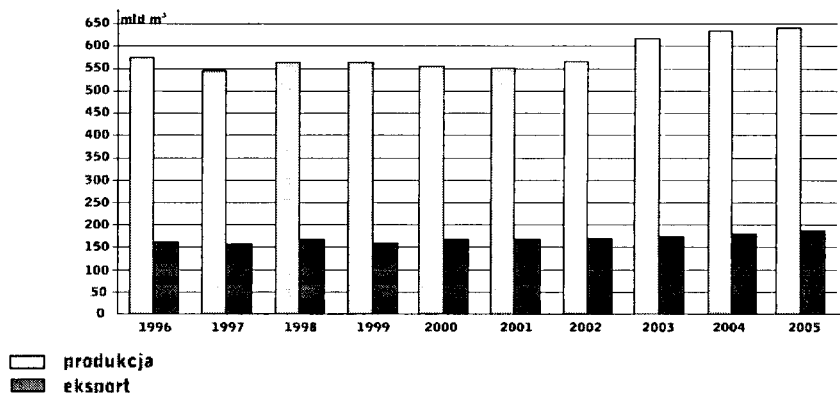
Tabela 1. Produkcja ropy naftowej w Rosji w latach 1999–2005 (w mln ton)



Źródło: *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców*, s. 43.

Rosja posiada największe na świecie udokumentowane zasoby gazu ziemnego, szacowane na 47,8 bilionów m³; jest również największym producentem i eksporterem tego surowca. Wydobycie gazu ziemnego w Rosji stanowi jedną czwartą światowego wydobycia tego surowca i kształtuje się rocznie na poziomie około 600 mld m³¹.

Tabela 2. Produkcja i eksport gazu ziemnego w Rosji w latach 2003–2005



Źródło: A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, OSW, październik 2006, s. 2.

Rosyjski sektor gazowy jest zdominowany przez Gazprom, największego producenta gazu ziemnego w świecie (20% udziałów w światowej produkcji)². Jego udział w krajowym wydobyciu wyniósł w 2005 roku 86,1%³. Gazprom jest monopolistą w eksporcie gazu z Rosji do krajów Europy Środkowej i Zachodniej.

Do Europy gaz ziemny dociera trzema podstawowymi trasami. Główna trasa to system magistrali gazowych („Przyjaźń” i in.) prowadzących przez Ukrainę, Słowację, dalej rozgałęziający się na Węgry i do Austrii oraz Czech i Niemiec. Druga trasa, Jamał–Europa Zachodnia (gazociąg jamalski), biegnie z Syberii Zachodniej przez Białoruś do Polski i dalej do Niemiec. Trzeci szlak prowadzi przez Ukrainę, Rumunię i Bułgarię na Bałkany oraz do Turcji. W celu zmniejszenia zależności od krajów tranzytowych Gazprom wspólnie z włoską firmą

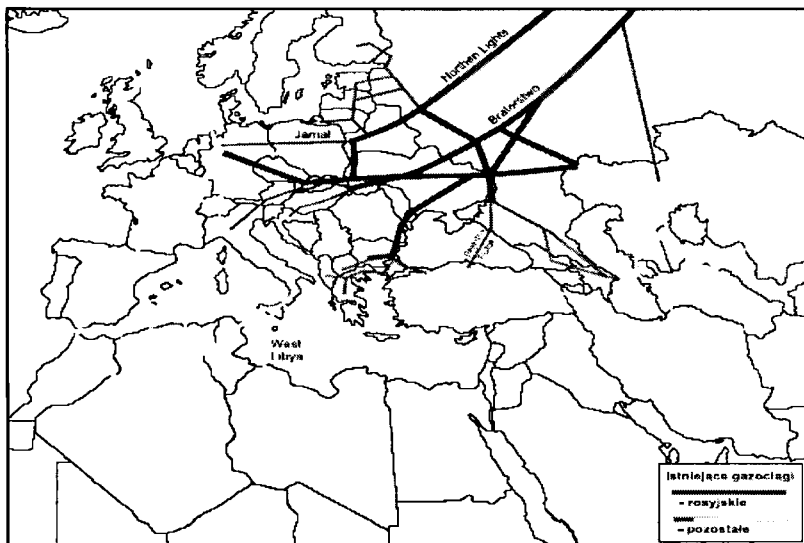
¹ *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców*, s. 42, <http://www.unido.pl/Rosja2006s.pdf>; por. R. Götz, *Russlands Energiestrategie und die Energieversorgung Europas*, „SWP-Studie” 2004, März, <http://www.swp-berlin.org>; A. Wasilewski, *Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 95–120.

² Zob. A. A. Мухин, *Кремлевские вертикали. Нефтегазовый контроль*, Москва 2006.

³ *Federacja Rosyjska...*, s. 44.

ENI zbudował gazociąg „Błękitny potok”, przebiegający pod Morzem Czarnym i łączący bezpośrednio południową Rosję z Turcją. Ważne znaczenie mają również nitki biegnące do krajów bałtyckich i do Finlandii oraz szlak eksportu gazu do krajów Kaukazu Południowego⁴.

Mapa 1. Szlaki eksportu rosyjskiego gazu



Źródło: A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz...*, s. 5.

Eksport surowców energetycznych stanowi ważny element doktryny strategicznej Federacji Rosyjskiej. 22 maja 2003 roku rząd Rosji zatwierdził założenia Strategii Energetycznej do 2020 roku⁵.

Strategia Energetyczna zakłada wzrost wydobycia m.in. gazu ziemnego i ropy naftowej. Według optymistycznego wariantu eksport ropy naftowej do 2020 roku powinien osiągnąć wielkość 300 mln ton. Dostawy tego surowca do Europy powinny wzrosnąć o około 30 mln ton, tzn. ze 127 mln ton do 160 mln ton. Również w przypadku krajów Wspólnoty Niepodległych Państw planuje się wzrost eksportu. Strategia zakłada wzrost znaczenia dostaw rosyjskiej ropy do USA

⁴ Za: A. Łoskot, *Potencjał eksportowy obszaru postradzieckiego – jego znaczenie i podstawowe problemy związane z pełnym wykorzystaniem*, [w:] *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, „Prace OSW”, Warszawa 2003, s. 12.

⁵ *Энергетическая стратегия России на период до 2020 года*, <http://www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf>.

i Chin – od 2010 roku do tych krajów ma być dostarczane 100 mln ton tego surowca. Z kolei eksport gazu ziemnego powinien ogółem wzrosnąć do 2020 roku o 87 mld m³, tzn. o 45%. W przypadku Unii Europejskiej przewiduje się wzrost eksportu o 31 mld m³, czyli o 23%. Natomiast eksport błękitnego paliwa do Chin i USA powinien osiągnąć wielkość 100 mld m³. Rosyjska strategia przewiduje zmniejszenie eksportu gazu do krajów WNP o 10 mld m³ w stosunku do wielkości dostaw z 2000 roku.

Powyższe założenia opierają się na prognozowanym wzroście produkcji ropy naftowej w Syberii Wschodniej oraz gazu ziemnego w Syberii Wschodniej i na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Strategia przewiduje zatem dywersyfikację rosyjskiego eksportu, która ma przyczynić się do zmniejszenia zależności od kilku krajów–odbiorców. Ponadto wydaje się, że założenia te mają przyczynić się do budowy potęgi ekonomicznej państwa rosyjskiego, co z kolei pozwoliłoby utrwalić bądź poszerzyć międzynarodowe wpływy Federacji Rosyjskiej.

Do najważniejszych celów strategii energetycznej należą:

- 1) wzmocnienie pozycji Rosji na międzynarodowych rynkach energetycznych,
- 2) zapewnienie dostępu rosyjskich firm energetycznych do zagranicznych rynków energetycznych,
- 3) pozyskanie zagranicznych inwestycji dla sektora energetycznego z uwzględnieniem narodowych interesów Rosji⁶.

Jednym z ważnych założeń rosyjskiej strategii w stosunkach międzynarodowych jest szerokie zaangażowanie państwa w gwarancje prywatnych inwestycji energetycznych, a także bezpośrednie inwestycje kapitałowe w budowę nowych linii przesyłowych.

Eksport nośników energii stanowi ważne narzędzie rosyjskiej polityki zagranicznej. Rosja kontroluje przestrzeń energetyczną na obszarach Wspólnoty Niepodległych Państw, utrzymuje swoją dominację w państwach byłego bloku wschodniego, a także kontroluje szlaki tranzytowe na tych terenach⁷. W znacznym stopniu to na Gazpromie opiera się nowa strategia rosyjskich władz, która zakłada przekształcenie kraju w światowe mocarstwo energetyczne.

Gazprom zapowiada w najbliższych latach wzrost eksportu gazu ziemnego głównie do tych państw europejskich, z którymi ma podpisane długoterminowe umowy na dostawy. W celu wypełnienia swoich zobowiązań kontraktowych wobec zachodnich partnerów Gazprom zmuszony jest do poszukiwania dodatkowych źródeł gazu w Azji Środkowej. Rosyjski koncern dąży do utrzymania pełnej kontroli nad eksportem surowca z tego regionu i niedopuszczenia producentów z krajów środkowoazjatyckich do bezpośredniej sprzedaży gazu na

⁶ M. Tatarintseva, O. N. Hishow, *Die Energiestrategie der EU und die Kooperation mit Russland*, „SWP-Aktuell” 2006, Oktober, s. 3, <http://www.swp-berlin.org>.

⁷ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 199–200.

rynkach europejskich⁸. Ponadto Gazprom i rząd Federacji Rosyjskiej starają się udaremnić realizację alternatywnych połączeń eksportowych z krajów środkowoazjatyckich, które omijałyby Rosję.

Wzmocnieniu pozycji Rosji w sektorze naftowo-gazowym państw Azji Środkowej służyć ma m.in. porozumienie o budowie gazociągu nad brzegiem Morza Kaspijskiego, podpisane 12 maja 2007 roku przez Władimira Putina, Nursułtana Nazarbajewa i Kurbangułę Berdymuhammedowa. Planowany gazociąg nadkaspijski ma transportować turkmeński gaz przez Kazachstan do Rosji. Natomiast w drugiej umowie, sygnowanej również przez prezydenta Uzbekistanu Islama Karimowa, postanowiono zmodernizować inny gazociąg z Azji Środkowej do Rosji, transportujący 10 mld m³ błękitnego paliwa. Szef Gazpromu Aleksiej Miller stwierdził, że dzięki umowie zostanie zrealizowany kontrakt z 2003 roku, przewidujący zakup przez Rosję 80 mld m³ gazu ziemnego z Turkmenistanu⁹.

Należy zgodzić się z Rolandem Götzem, że niepewny jest wzrost importu gazu ziemnego z krajów środkowoazjatyckich do Rosji. Uwarunkowane jest to wielkością wewnętrznego zużycia surowca w tych państwach, ponadto zainteresowanie importem środkowoazjatyckiego gazu wykazują Chiny i Unia Europejska. Dlatego też prognozuje się spadek wielkości rosyjskiego importu błękitnego paliwa z Azji Środkowej¹⁰. Według szacunków od 2010 roku import tego surowca do Rosji osiągnie poziom około 60 mld m³.

Gazprom inwestuje głównie w transport i eksport gazu ziemnego, jak również – w coraz większym stopniu – w sektor dystrybucji i handlu detalicznego gazem przede wszystkim na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw i w krajach byłego bloku komunistycznego, ale także w państwach Europy Zachodniej. Głównym zatem celem rosyjskiej ekspansji w sektorze gazowym jest wzmocnienie pozycji Gazpromu w Europie jako najważniejszego eksportera surowca oraz znaczącego inwestora¹¹.

Gazprom prolongował kontrakty z największymi stałymi kontrahentami (Niemcami, Włochami, Francją i Austrią). Dzięki nowym porozumieniom z Gazpromem firmy–cóрки monopolisty lub spółki z jego udziałem zawarły bezpośrednie umowy na dostawy gazu dla dużych odbiorców przemysłowych w Europie (m.in. Niemcy, Czechy)¹².

⁸ A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, OSW, październik 2006, s. 2; por. A. Heinrich, *Gazprom – ein verlässlicher Partner für die europäische Energieversorgung?*, „Russlandanalysen” 2006, nr 97.

⁹ A. Kublik, *Władimir Putin przejmując energię z Azji*, „Gazeta Wyborcza”, 14 maja 2007.

¹⁰ R. Götz, *Prognosen der Gasförderung sowie des Gasexportpotentials Russlands*, „Diskussionspapier” FG 5 2007/06, April 2007, s. 8–9, <http://www.swp-berlin.org>.

¹¹ A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, OSW, październik 2006, s. 7–9.

¹² Szerzej: E. Paszyc, *Gazprom w Europie 2006*, OSW, luty 2007.

Latem 2006 roku Gazprom wszedł na rynek węgierski. Niemiecki koncern EON odstąpił rosyjskiemu monopolistcie prawie połowę udziałów w węgierskich firmach, które zajmują się eksploatacją magazynów i handlem hurtowym gazem ziemnym. Ponadto Gazprom otrzymał 25% udziałów plus jedną akcję w spółce EON Hungaria zajmującej się dystrybucją gazu i energii elektrycznej¹³. W październiku 2006 roku Putin zadeklarował zdecydowane poparcie dla przedłużenia gazociągu „Błękitny potok” i uczynienia z Węgier centrum sprzedaży rosyjskiego gazu w Europie.

Kolejnym krokiem Gazpromu w realizacji przyjętej przez koncern strategii wchodzenia na rynki europejskie w charakterze bezpośredniego dostawcy jest podpisany 4 kwietnia 2007 roku długoterminowy kontrakt z rumuńską spółką Conef na dostawy gazu w latach 2010–2030 (łącznie wielkość dostaw w tym okresie wyniesie około 42 mld m³). Kontrakt ten zapewnia Gazpromowi dostęp do rumuńskiego rynku wewnętrznego. Dotychczas rosyjski koncern dostarczał surowiec na rynek rumuński za pośrednictwem firmy WIEH – spółki Gazpromu i Wintershall (spółki–córci niemieckiego koncernu BASF)¹⁴.

W politykę umacniania bezpośredniej obecności rosyjskiego monopolisty na rynkach państw europejskich wpisuje się również memorandum o wzajemnym porozumieniu Gazpromu i ÖMV AG, podpisane 23 maja 2007 roku przy okazji wizyty Putina w Austrii, które potwierdza zamiar rozszerzenia współpracy dwustronnej, w tym uczestnictwa rosyjskiego koncernu w spółce Central European Gas Hub. Dzięki temu koncern ÖMV staje się jednym z głównych partnerów Gazpromu w Europie Środkowej, natomiast koncern rosyjski zyskuje kontrolę nad całym handlem gazem ziemnym w Europie Środkowej.

Strategia ekspansji Gazpromu w Europie wpisuje się także w politykę władz Federacji Rosyjskiej, dla której eksport surowców energetycznych jest jednym z głównych narzędzi odbudowy mocarstwowego statusu państwa. Instrumentem tej polityki jest także m.in. dominacja kontrolowanego przez Kreml monopolu gazowego na rynkach państw Unii Europejskiej – głównego odbiorcy koncernu. Kreml inspirowe i wspiera ekspansję zagraniczną Gazpromu zmierzającą do maksymalnego uzależnienia Europy od rosyjskich dostaw¹⁵.

Kreml stara się również odzyskać kontrolę nad strategicznymi złożami surowców energetycznych. Wywieranie „administracyjnego nacisku” na międzynarodowe koncerny sektora naftowego jest częścią długookresowego procesu wzmacniania kontroli państwowej nad rosyjskim przemysłem naftowym¹⁶. Pod

¹³ A. Kublik, *Europa otwiera się na Gazprom*, „Gazeta Wyborcza”, 17 listopada 2006.

¹⁴ „Tydzień na Wschodzie” 2007, nr 7, s. 7.

¹⁵ E. Paszyc, *Gazprom w Europie...*, s. 3.

¹⁶ M. Bradshaw, *Sachalin-II in der Schusslinie: statliche Kontrolle, Umweltschäden und die Zukunft von Auslandsinvestitionen in der russischen Öl- und Gasindustrie*, „Russlandanalyse” 2006, nr 116, s. 9.

koniec 2006 roku władze Rosji zarzuciły przedsiębiorstwu Shell naruszenie przepisów ekologicznych przy eksploatacji złóż gazu na Sachalinie. W związku z powyższym należało wstrzymać inwestycje, co z kolei groziło Shellowi karami za opóźnienia w dostawach zamówionego surowca do firm. Opóźnienia w eksploatacji Sachalinu mogłyby spowodować niedobory gazu w basenie Pacyfiku i wzrost cen tego surowca w Japonii i USA. Gdy w grudniu 2006 roku Shell odstąpił Gazpromowi kontrolę na złożami na Sachalinie, władze rosyjskie wycofały się z zarzutów o naruszenie przepisów ekologicznych. Stosowne porozumienie podpisano 19 kwietnia 2007 roku. Na podstawie tego porozumienia Gazprom przejął pakiet kontrolny akcji (50% plus jedną akcję) za 7,45 mld dolarów w firmie Sakhalin Energy zajmującej się eksploatacją złóż gazu na Sachalinie. Shell zostawił sobie 27,5% udziałów, natomiast Mitsui i Mitsubishi – odpowiednio – 12,5% i 10% udziałów.

Należy podkreślić, że Kreml wykorzystuje obecną koniunkturę na rynku surowców energetycznych dla rozszerzenia swoich wpływów politycznych. Działania Gazpromu na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw dowodzą, że kontrolowany przez państwo monopolista gazowy może być skutecznym narzędziem presji w polityce zagranicznej Kremla¹⁷. Jako przykład można podać motywowany politycznie konflikt z Ukrainą na początku 2006 roku, który doprowadził do wstrzymania dostaw rosyjskiego gazu do kilku państw europejskich¹⁸.

Spór gazowy pomiędzy Rosją i Ukrainą, którego kulminacja przypadła na początek 2006 roku pokazał ograniczone możliwości obydwu państw. 1 stycznia 2006 roku Gazprom ograniczył dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę. Do 2 stycznia poszczególne kraje europejskie odnotowały spadek dostaw błękitnego paliwa z Rosji w stosunku do zakontraktowanych ilości; przykładowo, dostawy gazu do Włoch spadły o jedną trzecią, natomiast do Francji o jedną czwartą.

Po trwającym kilka tygodni sporze gazowym 4 stycznia 2006 roku Rosja i Ukraina osiągnęły kompromis. Na podstawie zawartego porozumienia od 1 stycznia 2006 roku gaz Ukrainie dostarcza spółka RosUkrEnergo, która kupuje błękitne paliwo od Gazpromu po 230 dolarów i miesza je ze znacznie tańszym gazem środkowoazjatyckim (również kupowanym przez Gazprom), a następnie sprzedaje surowiec Ukrainie po cenie 95 dolarów za 1000 m³. W umowie nie określono szczegółowo warunków handlu tym surowcem w 2007 roku¹⁹. W sporze gazowym z Ukrainą istotną rolę odegrała próba przejęcia kontroli nad sie-

¹⁷ E. Paszyc, *Gazprom w Europie...*, s. 3.

¹⁸ Zob. H. Pleines, *Die Energiefrage in den russisch-ukrainischen Beziehungen*, „Russlandanalyse” 2006, nr 116, s. 11–15; R. Götz, *Nach dem Gaskonflikt. Wirtschaftliche Konsequenzen für Russland, die Ukraine und die EU*, „SWP-Aktuell”, Januar 2006, <http://www.swpberlin.org>.

¹⁹ K. Pełczyńska-Nałęcz, I. Wiśniewska, *Rosyjsko-ukraiński kompromis gazowy*, „Komentarze OSW”, 5 stycznia 2005.

ciami przesyłu gazu do Europy Zachodniej. Ponadto strona rosyjska, oskarżając Ukrainę o kradzież przesyłanego gazu, starała się podkreślić konieczność budowy gazociągu transbałtyckiego. Dzięki temu gazociągowi, omijającemu kraje bałtyckie oraz wschodnio-europejskie, rosyjski koncern uzyska bezpośredni dostęp do zachodnioeuropejskich odbiorców, a to z kolei pozwoli mu wywierać bezpośredni wpływ na ceny błękitnego paliwa na tym rynku.

W 2005 roku 73% eksportowanego z Rosji do Europy Środkowej i Zachodniej (z wyjątkiem Finlandii) gazu ziemnego płynęło przez Ukrainę. Szacuje się, że po oddaniu do użytku gazociągu północnego w 2010 roku Ukraina nadal będzie kontrolować 66% eksportu tego surowca do Europy Środkowej i Zachodniej.

Głównym celem Rosji w stosunkach nie tylko z Ukrainą, ale także Białorusią jest zapewnienie kontroli nad magistralami przesyłowymi gazu, przez które dostarczane jest około 90% gazu ziemnego do Unii Europejskiej.

31 grudnia 2006 roku rosyjskie władze zawarły z Mińskiem pakiet porozumień gwarantujących dostawę gazu na Białoruś w latach 2007–2011, które zapewniają tranzyt surowca do Europy i zezwalają Gazpromowi na zakup 50% akcji białoruskiego przedsiębiorstwa gazowego Bieltransgaz. Jeden z podpisanych dokumentów to pięcioletni kontrakt na dostawy rosyjskiego surowca. W 2007 roku Białoruś będzie płacić 100 dolarów za 1000 m³ gazu, natomiast od 2008 roku ma obowiązywać cena gazu ustalana według formuły takiej jak dla europejskich klientów, z odliczeniem kosztów transportu do granicy z Unią Europejską. Ponadto ustalono, że przez pięć lat Gazprom będzie płacić 1,45 dolarów za tranzyt 1000 m³ swojego surowca na odległość 100 km. Dotyczy to surowca transportowanego siecią rur białoruskiej firmy Bieltransgaz. Podpisano również protokół o zakupie przez Gazprom 50% akcji firmy Bieltransgaz²⁰.

Przed zawarciem porozumienia Mińsk i Moskwa oskarżały się wzajemnie o prowokację. Napięcie podnosiły groźby wstrzymania dostaw surowca od 1 stycznia 2007 roku, jeśli Białoruś nie zgodzi się na wyższą cenę gazu. Z kolei Białoruś zagroziła, że zablokuje tranzyt rosyjskiego surowca do krajów zachodnioeuropejskich.

Kluczowe interesy rosyjskie wobec Białorusi w sferze energetycznej obejmują przede wszystkim: 1) egzekwowanie realizacji przez stronę białoruską umowy o stopniowym przekazaniu Gazpromowi połowy udziałów w białoruskim monopolistycznym przedsiębiorstwie gazowym Bieltransgazie (1 lipca 2007 roku upływa termin przekazania pierwszej transzy); 2) przejęcie przez państwowe koncerny większościowych udziałów w białoruskich rafineriach w Mozyrzu i Nowopołocku²¹.

²⁰ A. Kublik, *Gazprom zdobył Białoruś*, „Gazeta Wyborcza”, 2 stycznia 2007; por. R. Lindner, *Blokkaden der „Freundschaft”. Der Russland-Belarus-Konflikt als Zeitenwende im postsowjetischen Raum*, „SWP-Aktuell”, Januar 2007, <http://www.swp-berlin.org>.

²¹ R. Darski, przy współpracy E. Paszyc, I. Wiśniewskiej, W. Kononczuka, *Kolejna odłona konfliktu*

18 maja 2007 roku w Mińsku przedstawiciele Gazpromu i Państwowego Komitetu Skarbu Państwa Białorusi podpisali umowę o sukcesywnej sprzedaży w latach 2007–2010 50% Biełtransgazu rosyjskiemu koncernowi. Przez cztery lata koncern ma kupować po 12,5% akcji białoruskiej firmy za sumę 625 mln dolarów za każdy pakiet, co w sumie do 2010 roku ma kosztować 2,5 mld dolarów. Strony podpisały także aneks do protokołu z 31 grudnia 2006 roku o utworzeniu na bazie Biełtransgazu wspólnego przedsiębiorstwa oraz o dostawach i tranzycie gazu przez Białoruś. Przewiduje on stopniowe podwyższanie marży hurtowej ceny gazu sprzedawanego przez Białtransgaz białoruskim odbiorcom, a także zobowiązanie Białorusi, że nie wprowadzi w spółce prawa „złotej akcji”. Podpisanie umowy świadczy o tym, że konsekwentne dążenie Rosji do przejęcia kontroli nad białoruskim sektorem gazowym przynosi pierwsze wymierne rezultaty²².

Do ograniczenia zależności od tranzytu rosyjskiej ropy naftowej przez Białoruś powinien przyczynić się planowany rurociąg transbalkański. Porozumienie o budowie tego rurociągu zostało podpisane 15 marca 2007 roku w obecności prezydenta Rosji Władimira Putina, premiera Grecji Costasa Karamanlisa i premiera Bułgarii Sergieja Staniszewa. Inwestycja wyceniana jest na co najmniej 1,25 mld dolarów. Ropa najpierw będzie transportowana tankowcami przez Morze Czarne z terminalu w Noworosyjsku do portu Burgas, a stamtąd popłynie mierzącym 280 km rurociągiem do portu Aleksandroupolis²³.

Rurociąg transbalkański ma powstać do 2010 roku i umożliwić eksport od 35 do 50 mln ton ropy naftowej z Rosji i Kazachstanu, dostarczanej przez Morze Czarne tankowcami. W konsorcjum, które buduje rurociąg, kontrolny pakiet 51% udziałów mają rosyjskie koncerny państwowe: Transnieft, Rosnieft i Gazpromnieft. Po 24,5% udziałów należy do Grecji i Bułgarii. Grecję oprócz koncernu paliwowego Hellenic Petroleum reprezentują grecka spółka Gazpromu i prywatna grupa Latsis – grecki partner Gazpromu. Bułgarskie firmy mogą odstąpić swoje udziały innym firmom²⁴. Kontrolowany przez Rosjan rurociąg transbalkański będzie stanowił konkurencję dla kaukaskiego naftociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan, popieranego przez USA. Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej ratyfikowała porozumienie międzyrządowe w sprawie budowy rurociągu transbalkańskiego 23 maja 2007 roku.

W strategiczne plany Kremla zmierzające do maksymalnego ograniczenia zależności rosyjskiego eksportu od tranzytu przez państwa ościenne wpisuje

między Białorusią i Rosją, „Tydzień na Wschodzie” 2007, nr 7, s. 2–4.

²² *Rosja i Białoruś porozumiały się co do sprzedaży akcji Biełtransgazu*, „Tydzień na Wschodzie” 2007, nr 11, s. 13.

²³ A. Kublik, *Balkańska rura Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 16 marca 2007.

²⁴ *Eadem*, *Kazachstan na balkańską rurę*, „Gazeta Wyborcza”, 6 kwietnia 2007.

się również planowany ropociąg Unecza–Primorsk. 18 maja 2007 roku premier Michał Fradkow podpisał rozporządzenie zlecające Ministerstwu Przemysłu i Energetyki oraz Transnefti przygotowanie dokumentacji niezbędnej dla budowy ropociągu z Uneczy do portu w Primorsku, skąd ropa byłaby dalej transportowana tankowcami (druga nitka Bałtyckiego Systemu Rurociągowego – BTS-2). Z inicjatywą przedsięwzięcia wystąpił koncern Transneft, gdy po wprowadzeniu przez Białoruś cła na tranzyt rosyjskiej ropy został na kilka dni wstrzymany jej przesył na zachód rurociągiem „Przyjaźń”.

R. Götz podkreśla, że Rosja jest przez wielu zachodnich obserwatorów przedstawiana, jako kraj, który może wykorzystywać bądź wykorzystuje eksport surowców energetycznych dla celów politycznych, jako broń strategiczną. Jednakże w opinii Götza działania takie, jak zmniejszanie dostaw, przerwy w dostawach czy też przejmowanie infrastruktury przesyłowej w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw przez rosyjskie koncerny nie powinno być ujmowane wyłącznie w kategoriach posunięć politycznych, ponieważ przyświecają im również cele ekonomiczne. Przykładowo, działania mające na celu podwyżkę cen gazu dla Białorusi i Armenii, a więc najwierniejszych partnerów Rosji, mogą wskazywać na to, w jakiej mierze jest upolityczniony rosyjski eksport nośników energii²⁵. Rosyjskie koncerny muszą się zachowywać tak jak inne przedsiębiorstwa operujące na rynku światowym. Podobnie jak one, także koncerny rosyjskie muszą być zorientowane na maksymalizację zysku i ekspansję za granicą.

Zatem cele strategiczne Gazpromu (niezależnie od politycznych motywów, które wprowadzie nie są wykluczone, ale także nie powinny być przeceniane) są następujące:

- opanowanie rynków zagranicznych,
- wyparcie konkurentów,
- zapewnienie zbytu²⁶.

Elementem rosyjskiej taktyki, mającej na celu utrzymanie napięcia na rynku gazowym i wysokich cen surowca, są zapowiedzi tworzenia aliansu producentów tego surowca. Utworzenie gazowego kartelu oficjalnie poparł w 2007 roku prezydent Putin w czasie wizyty na Bliskim Wschodzie.

Na spotkaniu w Doha (stolicy Kataru) 9–10 kwietnia 2007 roku ministrowie energetyki czternastu państw, które są największymi producentami gazu ziemnego i tworzą Forum Państw Eksporterów Gazu (GECF), m.in. Rosji, Iranu, Kataru i Algierii, nie powołali kartelu. Postanowiono utworzyć stale działający organ wykonawczy GECF – grupę wysokiego szczebla, która miałaby pod kie-

²⁵ R. Götz, *Energietransit von Russland durch die Ukraine und Belarus. Ein Risiko für die europäische Energiesicherheit?*, „SWP-Studie”, Dezember 2006, <http://www.swp-berlin.org>.

²⁶ R. Götz, *Gasproms Diversifizierungsstrategie der Exportpipelines...*, s. 7.

rownictwem Rosji przygotować konferencję GECF w 2008 roku w Moskwie²⁷. Zadaniem grupy byłaby m.in. – zgodnie z projektem rosyjskiego ministra Wiktora Christienki – koordynacja badań w dziedzinie globalnego kształtowania cen oraz planów w sferze tworzenia infrastruktury transportowej. W opinii ekspertów „gazowy OPEC” będzie dla Moskwy przez najbliższych kilka lat argumentem m.in. w dialogu energetycznym z Unią Europejską, dowodzącym, że poszukiwanie alternatywnych źródeł surowca jest mrzonką²⁸.

Część ekspertów podkreśla, że należy się liczyć ze spadkiem wielkości rosyjskiego eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego w ciągu najbliższych dziesięciu lat. Spadek ten będzie efektem rosnącego popytu na nośniki energii na rynku rosyjskim oraz ograniczeniem pozyskiwania surowców wskutek braku modernizacji infrastruktury wydobywczej i transportowej²⁹. W rezultacie pod znakiem zapytania znajdzie się zdolność Rosji do wywiązania się z kontraktów długoterminowych.

Wzrost produkcji ropy naftowej będą musiały zapewnić w przyszłości nowe projekty, lokalizowane w takich miejscach, jak Syberia Wschodnia, gdzie początkowe koszty wydobycia będą znacznie wyższe. Szacuje się, że eksploatacja złóż na Syberii Wschodniej będzie dwa–trzy razy droższa niż na Syberii Zachodniej.

Również z uwagi na to, że wydobycie gazu z największych złóż Syberii Zachodniej będzie się zmniejszać, potrzebne są ogromne inwestycje na zagospodarowanie nowych złóż gazu na Półwyspie Jamalskim oraz w szelfie arktycznym³⁰. Z technicznego punktu widzenia wydobycie gazu w tych północnych rejonach będzie o wiele kosztowniejsze i trudniejsze w realizacji.

²⁷ A. Kublik, *Krok do gazowego kartelu*, „Gazeta Wyborcza”, 10 kwietnia 2007.

²⁸ E. Paszyc, *Gazowy OPEC czy gazowy straszak?*, „Tydzień na Wschodzie” 2007, nr 6, s. 2–3; por. A. Goldthau, *Gasproduzenten rücken zusammen. Der GECF-Gipfel in Katar und die Erfolgsaussichten einer „Gas-OPEC”*, „SWP-Aktuell”, April 2007; R. Götz, *Russland und der europäische Erdgasmarkt*, „SWP-Aktuell”, Dezember 2006, s. 1, <http://www.swp-berlin.org>.

²⁹ Za: A. Rahr, *Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energie-Supermacht werden will*, s. 2, <http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/krieger02.pdf>; por. R. Götz, *Prognosen der Gasförderung sowie des Gasexportpotentials Russlands*, „Diskussionspapier” FG 5 2007/06, April 2007, s. 15.

³⁰ A. Gubajdullin, N. Campaner, *Gaz w Europie: czy jest alternatywa?*, „Rosja w Globalnej Polityce”, czerwiec 2006, s. 97.

Streszczenie

Rosja należy do najważniejszych światowych producentów i eksporterów surowców energetycznych. Eksport surowców energetycznych stanowi ważny element doktryny strategicznej Federacji Rosyjskiej, która zakłada wzrost wydobycia m.in. gazu ziemnego i ropy naftowej. Do najważniejszych celów strategii energetycznej należy: wzmocnienie pozycji Rosji na międzynarodowych rynkach energetycznych; zapewnienie dostępu rosyjskich przedsiębiorstw energetycznych do zagranicznych rynków energetycznych oraz pozyskanie zagranicznych inwestycji dla sektora energetycznego z uwzględnieniem narodowych interesów Rosji.

Eksport nośników energii stanowi ważne narzędzie rosyjskiej polityki zagranicznej. Rosja kontroluje przestrzeń energetyczną na obszarach WNP, utrzymuje swoją dominację w państwach byłego bloku wschodniego, a także kontroluje szlaki tranzytowe na tych terenach. To przede wszystkim na systemie Gazpromu opiera się nowa strategia rosyjskich władz, która projektuje przekształcenie kraju w światowe mocarstwo energetyczne.

Karolina Kotulewicz

Procesy integracyjne i relacje społeczno-polityczne na terytorium WNP

Na terytorium byłego imperium radzieckiego już od 15 lat istnieje Wspólnota Niepodległych Państw, której powstanie oznaczało likwidację ZSRR i jednocześnie stało się instrumentem cywilizowanego rozwoju państw byłego ZSRR¹. WNP w świetle prawa międzynarodowego jest organizacją międzynarodową, która pod względem formy jest luźną strukturą i – zgodnie z protokołem z 21 grudnia 1991 roku – „nie jest ani państwem, ani strukturą ponadnarodową”². W skład Wspólnoty wchodzi obecnie 11 byłych republik radzieckich (z wyjątkiem republik bałtyckich oraz Turkmenistanu, który w 2005 roku zrezygnował z członkostwa i posiada jedynie status obserwatora)³.

Najważniejsze kierunki działania WNP to:

- koordynacja polityki zagranicznej,
- współpraca w tworzeniu wspólnej przestrzeni ekonomicznej,
- współpraca w zakresie rozwoju transportu i telekomunikacji,
- ochrona zdrowia,
- ochrona środowiska naturalnego,

¹ C. Mojsesiewicz, *Wspólnota Niepodległych Państw*, Poznań 2000, s. 70.

² R. Ahmetov, *Stanet li SNG „instrumentom dla razvodki?”*, APN Kazahstan, 6.12.2006, www.apn.kz/publications/article7382.htm.

³ www.regnum.ru/news/662609.html.

- współpraca w zakresie polityki społecznej i imigracyjnej,
- walka z zorganizowaną przestępczością,
- współpraca wojskowa,
- wspólna ochrona granic⁴.

Forma działania samej organizacji i brak wypracowanej oraz spójnej koncepcji integracyjnej przyczyniły się do tego, że od połowy lat 90. XX w. na terenie WNP ujawniły się tendencje dezintegracyjne – nie bez udziału samej Rosji, która nadal wywiera duży wpływ na dawne republiki. Mimo to młode państwa, przekonawszy się, że mogą działać na własny rachunek, wykazują tendencję do organizowania się bez udziału Rosji, przede wszystkim w celu wyeliminowania lub ograniczenia jej dominacji. W wyniku tych działań na obszarze WNP powstało kilka nowych ugrupowań integracyjnych, mianowicie: Państwo Związkowe Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś, Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Organizacja Układu Zbiorowego Bezpieczeństwa, Wspólny Obszar Gospodarczy, Szanghajska Organizacja Współpracy oraz Organizacja za Demokrację i Rozwój Ekonomiczny (GUAM).

Modele i kierunki integracji na terenie WNP

W pierwszej połowie lat 90. funkcjonowały trzy modele integracji postradzieckiego obszaru: radziecko-komunistyczny, nacjonalistyczny i pragmatyczny. Model radziecko-komunistyczny zakłada restaurację Związku Radzieckiego, tzn. odtworzenie scentralizowanego, unitarnego państwa, zachowującego jednak pozory federalizmu. Model nacjonalistyczny postuluje restaurację Imperium Rosyjskiego poprzez bezpośrednie przystąpienie byłych republik do Federacji Rosyjskiej. Model pragmatyczny odrzuca restaurację państwowości radzieckiej i opowiada się za utrzymaniem formalnej państwowości byłych republik radzieckich, zakładając jednak ich integrację gospodarczą i wojskową wokół Rosji w sposób, który zapewniłby Rosji pełną dominację i kontrolę nad całym obszarze WNP. Ten model cieszy się największym poparciem i jest realizowany przez Rosję od 1993 roku⁵.

Jednak charakter wzajemnych relacji w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw nie zapowiadał na przełomie lat 1995–1996 możliwości zawiązania ściślejszej organizacji. Rzeczywiste zbliżenie miało miejsce jedynie w stosunkach Rosji z Białorusią oraz równolegle, choć z mniejszą intensywnością, Rosji z Kazachstanem. Cele rosyjskiej polityki wobec WNP zawarte w przedstawionym 14 września 1995 roku dokumencie „Strategiczny kurs Rosji wobec państw

⁴ *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2006, s. 23–33.

⁵ W. Rodkiewicz, *Rosja i jej sąsiedzi – postimperialny syndrom*, [w:] *Rosja i jej sąsiedzi*, Kraków 2000, s. 11–21.

– uczestników Wspólnoty Niepodległych Państw” nie zostały zrealizowane. W wyniku tych działań rozpoczyna się proces dezintegracji WNP i dochodzi do powołania innych form integracyjnych na jej obszarze, zresztą nie bez udziału samej Rosji. W 1995 roku Rosja wysunęła propozycję tzw. nowej integracji. Zainicjowała podpisanie najpierw porozumienia dwustronnego (Rosja i Białoruś – 6 stycznia 1995 roku), a potem trójstronnego Porozumienia o Unii Celnej (20 stycznia 1996 roku), które w marcu 1996 roku zostało przekształcone w Unię Celną. Do Unii dołączyły Kirgizja i Tadżykistan, a od 2000 roku ugrupowanie to nosi nazwę Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza⁶.

Decydującą rolę w WNP nieprzerwanie odgrywa Rosja, przede wszystkim ze względu na wielkość swojego terytorium oraz gospodarczy i militarny potencjał. W II połowie lat 90. forsowała ona, z jednej strony, różne inicjatywy i koncepcje integracyjne o charakterze polityczno-militarnym, unikając jednak ścisłej współpracy gospodarczo-financej WNP. Było to o tyle zrozumiałe, że kraj ten dążył do osiągnięcia przede wszystkim celów polityczno-strategicznych, a do tego przy pomocy znikomych nakładów finansowych. Z drugiej strony, także inne państwa członkowskie rozpatrywały współdziałanie w ramach WNP w pierwszym rzędzie z punktu widzenia swoich własnych interesów⁷.

Przyczyn tendencji dezintegracyjnych należy dopatrywać się przede wszystkim w:

- braku wypracowanej oraz spójnej koncepcji integracyjnej,
- niepowodzeniach transformacji gospodarczo-społecznej w Rosji i innych państwach WNP,
- braku zarówno wspólnych idei i wartości, jak też wspólnych interesów łączących państwa członkowskie WNP⁸.

Najistotniejszym jest jednak to, iż najsilniejsze państwo tej struktury, Rosja, nie miało ani wypracowanej koncepcji, ani też długofalowej strategii w odniesieniu do WNP. Wprawdzie stosunki z postradzieckimi państwami, określanymi jako „bliska zagranica”, traktowano priorytetowo, ale w istocie chodziło przede wszystkim o to, aby obszar powyższy zachować jako specyficzną strefę wpływów Rosji, która swoje cele i interesy zamierzała forsować przy pomocy różnych instrumentów nacisku.

Wśród elit rosyjskich powszechny jest pogląd, szczególnie za rządów Władimira Putina, że Rosja powinna stanowić rdzeń wojskowej i ekonomicznej, a w dalszej perspektywie i politycznej integracji poradzieckich państw. Przy czym jest to mo-

⁶ P. Foligowski, *Białoruś – trudna niepodległość*, Wrocław 1999, s. 204–207.

⁷ E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2001, s. 301–305.

⁸ Przyczyny dezintegracji na terenie WNP są bardzo złożone i trudne do sprecyzowania, ale można je w ten sposób uściślić.

del zasadniczo różniący się od integracji w ramach Unii Europejskiej⁹. Generalnie, działania integracyjne o charakterze gospodarczo-politycznym na obszarze WNP można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- zorientowana na współpracę i integrację z Rosją,
- inicjująca współpracę bez udziału Rosji.

Obecnie na terytorium WNP funkcjonuje siedem ugrupowań integracyjnych z określonym kierunkiem, zasadami i celami działań.

Integracja i współpraca z Federacją Rosyjską

Integracja i współpraca z Rosją obejmują różne dziedziny i przybierają rozmaite formy. Dominującą dziedziną współpracy, szczególnie od końca lat 90., jest kwestia gospodarcza krajów WNP. Podejmowane są próby utworzenia jednolitej przestrzeni gospodarczej oraz zwiększenia stopnia efektywności współpracy gospodarczej krajów WNP. Obok tej formy współdziałania rozwija się także współpraca polityczna i militarna. Do tej grupy działań integracyjnych są zaliczane następujące ugrupowania:

- a) Państwo Związkowe Rosji i Białorusi,
- b) Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza,
- c) Szanghajska Organizacja Współpracy,
- d) Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym,
- e) Wspólna Przestrzeń Gospodarcza.

Za początek Państwa Związkowego Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś uważa się podpisanie w 1995 roku dwustronnego porozumienia między Rosją i Białorusią o utworzeniu Unii Celnej. 2 kwietnia 1996 roku prezydenci obu państw poszli o krok dalej i podpisali „Układ o utworzeniu Stowarzyszenia Rosji i Białorusi”, inaczej – umowę o pogłębieniu integracji. Komentatorzy podkreślali, że zapisy porozumienia prowadzą do całkowitego podporządkowania gospodarki białoruskiej dominacji silniejszej – rosyjskiej. Umowa ta przewidywała też powstanie organów ponadnarodowych. Jednocześnie w dokumencie podkreślono, że uczestnicząc w Stowarzyszeniu, oba państwa zachowują suwerenność państwową, niepodległość i integralność terytorialną, własną konstytucję, flagę państwową, godło, hymn i inne atrybuty władzy państwowej. Zjednoczenie miało wzmocnić, zdaniem Rosji, jej międzynarodową pozycję i interesy ekonomiczne. W komentarzach wskazywano ponadto na aspekt militarno-strategiczny ewentualnego zjednoczenia w związku z planowanym rozszerzeniem NATO. Zwracano także uwagę na aspekty ekonomiczny (chodziło o przejęcie przez Rosję kontroli nad systemem celnym Białorusi) i polityczny

⁹ W. Rodkiewicz, *Rosja i jej sąsiedzi – postimperialny syndrom...*

(zespole nieoradzieckich i neoimperialnych tęsknot Rosji) prezydenckiego posłania. Rok później, 2 kwietnia 1997 roku w Moskwie, doszło do podpisania kolejnego dokumentu, „Porozumienia o Związku Białorusi i Rosji”, a dwa lata później, 8 grudnia 1999 roku zawarto w Moskwie „Porozumienie o utworzeniu Państwa Związkowego”¹⁰.

Z chwilą objęcia urzędu prezydenta Rosji przez Władimira Putina proces tworzenia równoprawnego związku realizowano poprzez wprowadzanie do struktur władzy na Białorusi rosyjskich urzędników i wzmocnienie gospodarczej zależności Białorusi od Rosji. Na początku XXI wieku pojawiły się jednak rozbieżności i konflikt interesów na tle następujących kwestii:

- 1) dostosowania białoruskiego modelu gospodarczego do modelu rosyjskiego,
- 2) kształtu systemu władz Państwa Związkowego,
- 3) sprzedaży białoruskich przedsiębiorstw państwowych rosyjskiemu kapitałowi,
- 4) otwarcia białoruskiego rynku dla firm rosyjskich,
- 5) wpływu strony białoruskiej na politykę monetarną Państwa Związkowego.

Rosji zależy przede wszystkim na integracji gospodarczej (wprowadzeniu wspólnej waluty, rozszerzeniu możliwości ekspansji rosyjskich firm), podczas gdy Białoruś stara się uzyskać status równoprawnego podmiotu w ramach wspólnego państwa, czego z kolei nie akceptuje Rosja.

W ostatnich latach istotnym obszarem działań integracyjnych Rosji i Białorusi jest polityka monetarna. W czerwcu 2003 roku banki centralne obydwu krajów uzgodniły zasady funkcjonowania centralnej administracji bankowej Państwa Związkowego.

Wśród ważniejszych postanowień warto wymienić ograniczenie roli Banku Centralnego Białorusi w zakresie polityki monetarnej, wspólne ustalanie polityki kredytowo-pieniężnej przy zachowaniu decydującej roli Rosji w zakresie stabilizacji kursu rubla rosyjskiego, a także wprowadzenie do Rady Dyrektorów Banku Rosji dwóch przedstawicieli Białorusi. Opóźnieniu ulega jednak wprowadzenie rubla rosyjskiego jako wspólnej waluty, co w rozliczeniach międzybankowych miało nastąpić już w lipcu 2003 roku. Termin wprowadzenia unii monetarnej był już wielokrotnie odkładany, przeważnie wskutek działań strony białoruskiej. Przewiduje się, że integracja w tym zakresie ostatecznie nastąpi w latach 2007–2009¹¹.

Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza jest dziś jednym z najprężniej działających na terytorium WNP ugrupowań integracyjnych. Od 6 do 10 października 2000 roku w stolicy Kazachstanu Astanie pięć państw członkowskich

¹⁰ P. Foligowski, *Białoruś – trudna niepodległość...*, s. 207–225.

¹¹ *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców...*

tworzących wcześniej unię celną – Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan – porozumiały się w sprawie utworzenia Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EAWG). Do 30 kwietnia 2001 roku nastąpiła ratyfikacja porozumienia przez rządy krajów założycielskich. W październiku 2005 roku EAWG połączyła się z Organizacją Współpracy Centralnoazjatyckiej (OWCA). W efekcie na początku 2006 roku nowym członkiem EAWG został Uzbekistan, który jako jedyny uczestnik OWCA znajdował się dotąd poza tym ugrupowaniem. Aktualnie status obserwatora w EAWG posiadają Armenia, Mołdowa i Ukraina.

Celem tej organizacji jest przede wszystkim zwiększenie stopnia integracji i efektywności współpracy gospodarczej – utworzenie jednolitej przestrzeni gospodarczej, wypracowanie wspólnych zasad handlu, unifikacja systemów podatkowych, ujednolicenie polityki walutowej, współpraca w dziedzinie energetyki i transportu, stworzenie wspólnych koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego itp. Obecnie cele Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej zbieżne są z celami porozumienia o Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej.

Wśród priorytetów przyjętych przez członków Wspólnoty do realizacji w latach 2003–2006 należy wymienić:

- rozwój współpracy w zakresie wykorzystania zasobów hydroenergetycznych,
- rozwój rolnictwa w krajach członkowskich,
- współpraca w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej,
- współpraca w przemyśle gazowym.

Do ciekawszych inicjatyw podejmowanych przez EAWG w latach 2004–2006 należą m.in.: zacieśnienie współpracy służb celnych państw członkowskich i podjęcie tematu budowy systemu informacji celnej, wspólne działania na rzecz przyciągnięcia inwestorów zagranicznych (konferencja inwestycyjna w Moskwie we wrześniu 2005 roku), podjęcie kwestii utworzenia jednolitego rynku handlu zbożem na terytorium EAWG jako przeciwdziałanie konkurencji ze strony UE, USA i Kanady¹².

Szanghajska Organizacja Współpracy z kolei jest ważną formą współpracy i integracji niektórych państw Azji Centralnej i Rosji, wychodzących, co prawda, poza ramy Wspólnoty Niepodległych Państw, ale działalność i podstawowy cel tego stowarzyszenia regionalnego skierowane są na uregulowanie sporów granicznych pomiędzy państwami powstałymi po rozpadzie Związku Radzieckiego a Chińską Republiką Ludową.

Szanghajska Organizacja Współpracy jest stale działającą międzyrządową organizacją międzynarodową, powstanie której oficjalnie ogłoszono 15 czerwca 2001 roku w Szanghaju (Chiny). Organizacja została powołana przez Kazachstan, Chiny, Kirgistan, Rosję, Tadżykistan i Uzbekistan. Ogólne terytorium

¹² www.evrazes.com.

państw wchodzących w skład SzOW wynosi 61% terytorium Eurazji, jej potencjał demograficzny to jedną czwartą ludności ziemi, zaś potencjał gospodarczy zawiera w sobie – najmocniejszą po USA – gospodarkę Chin.

Poprzedniczką SzOW była tak zwana „Szanghajska Piątka” (Rosja, Kazachstan, Kirgizja, Chiny i Tadżykistan), która powstała w wyniku zawarcia „Porozumienia o umocnieniu zaufania w sferze wojskowej w rejonach przygranicznych” (1996) i „Porozumienia o redukcji sił zbrojnych w rejonach przygranicznych” (1997). Powyższe porozumienia przyniosły znaczącą demilitaryzację bylej granicy radziecko-chińskiej. Na ich mocy siły wojskowe zostały przesunięte o 100 km w głąb terytorium każdej ze stron. 14–15 lipca 2001 roku w Szanghaju miało miejsce spotkanie szefów 6 państw – Rosji, Chin, Kazachstanu, Kirgizji, Tadżykistanu i Uzbekistanu, podczas którego ogłoszono powołanie Szanghajskiej Organizacji Współpracy. W przyjętej na szczycie Deklaracji jako główne cele podano podtrzymanie i zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Azji Środkowej, a także rozwój współpracy w sferach politycznej, gospodarczej, naukowo-technicznej, ekologicznej i innych. Drugi ważny dokument, który został podpisany na szczycie, to Szanghajska Konwencja o wspólnej walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem. Zakładała ona rozwój współpracy państw–członków tej regionalnej organizacji w zakresie eliminacji nowych zagrożeń, z którymi się one zetknęły.

W kolejnych latach na szczecblu szefów państw i szefów rządów odbyło się kilka spotkań i podpisano kilka ważnych dokumentów, m.in. Kartę Szanghajskiej Organizacji Współpracy, Porozumienie między państwami–członkami SzOW o regionalnej strukturze antyterrorystycznej i Deklarację szefów państw–członków SzOW. W wyniku osiągniętych porozumień i przyjętych deklaracji kraje członkowskie efektywnie rozwiązują historyczne problemy graniczne. Osiągnięto znaczący postęp w kwestii rozwiązania sporów granicznych między Tadżykistanem a Chinami. Negocjacje w tej sprawie trwały ponad 30 lat i nie przyniosły żadnych wymiernych rezultatów. I tylko dzięki nowemu podejściu, wypracowanej w ramach SzOW atmosferze zaufania i dwustronnym negocjacjom udało się rozwiązać węzeł wieloletnich sporów terytorialnych w rejonie Pamiru¹³.

Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym jest wojskowo-polityczną współpracą państw WNP i rozwija się od chwili zawarcia w Taszkencie 15 maja 1992 roku Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

Układ początkowo objął 6 państw: Armenię, Kazachstan, Kirgizję, Rosję, Tadżykistan i Uzbekistan. Pod koniec grudnia 1993 roku przyłączyły się do niego Azerbejdżan, Białoruś i Gruzja. Zawarty na 5 lat układ przewidywał między in-

¹³ www.sectesco.org.

nymi, że napaść zbrojna na jednego z sygnatariuszy przez jakiekolwiek państwo stanowi wystąpienie zbrojne przeciwko wszystkim sygnatariuszom i spotka się z określonym przeciwdziałaniem, z pomocą wojskową oraz użyciem sił zbrojnych łącznie. W praktyce jednak decydujące znaczenie posiadają gwarancje bezpieczeństwa udzielane przez Rosję oraz stacjonowanie jej wojsk na obszarze poszczególnych państw WNP.

Do 1999 roku Organizacja istniała tylko na papierze (Protokół o przedłużeniu Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym). Jedynym wyjątkiem był tutaj Tadżykistan, na terytorium którego strony Układu w okresie od 1993 do 2001 roku pełniły misję pokojową, wchodząc w skład Kontyngentu Sił Pokojowych. Znalazły się tam siły wojskowe Rosji, Kazachstanu i Kirgistanu. W latach 1999–2000 dokonano „reanimacji” Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Pomogły w tym wydarzenia, jakie miały miejsce w Batkieńskim obwodzie Kirgistanu, kiedy to na terytorium Uzbekistanu starało się przeniknąć kilkuset bojowników z Islamskiego Ruchu Uzbekistanu (IRU).

7 października 2002 roku w Kiszyniowie szefowie państw Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Federacji Rosyjskiej i Tadżykistanu powołali regionalną organizację międzynarodową – Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Statut organizacji określa jej podstawowe cele i zasady, kierunki działalności, organy, porządek przyjęcia decyzji, warunki członkostwa, prawne podstawy funkcjonowania organizacji i in. W dokumencie podkreślono, że państwa–członkowie OUBZ dla osiągnięcia celów związanych z utrwaleniem pokoju i zachowaniem całości terytorialnej i niepodległości państw–członków pierwszeństwo dają środkom politycznym i podejmują współpracę z państwami trzecimi, niebędącymi członkami OUBZ. Organizacja deklaruje przedsięwzięcie odpowiednich środków dla powołania grupy wojsk koalicyjnych (regionalnych) i zaopatrzenia ich w niezbędną technikę wojskową i uzbrojenie.

Zgodnie ze Statutem państwa–członkowie OUBZ koordynować będą swoje siły w walce z terroryzmem międzynarodowym i ekstremizmem, bezprawnym obrotem narkotyków i środków psychotropowych, zorganizowaną przestępczością transnarodową.

23 grudnia 2003 roku Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym została zarejestrowana przez ONZ na prawach regionalnej organizacji międzynarodowej. W chwili obecnej do Organizacji należą: Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Federacja Rosyjska, Tadżykistan. Członkostwo w Organizacji odnowił, czyli na nowo do niej przystąpił w 2006 roku Uzbekistan.

W ciągu dwóch pierwszych lat działalności (2003–2005) położono nacisk na:

- wielostronny rozwój współpracy politycznej,
- rozwój i doskonalenie współpracy wojskowej,
- przeciwdziałanie współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom,
- usprawnienie przeciwdziałania informacyjnego.

Organizacja współpracuje także z innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym z: Komitetem Wykonawczym WNP i z jego Centrum Antyterrorystycznym, Sekretariatem ONZ, Komitetem Kontrterrorystycznym Rady Bezpieczeństwa, OBWE, Euroazjatycką Wspólnotą Gospodarczą, SzOW.

Współpraca z NATO dotyczy głównie przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu i nielegalnemu obrotowi narkotyków. Państwa–członkowie Organizacji postrzegają program NATO („Partnerstwo dla pokoju”) jako realną alternatywę mechanicznego rozszerzenia NATO. Uważają, że praktyczna realizacja powinna być zorientowana na kształtowanie uniwersalnej ogólnoeuropejskiej struktury w dziedzinie współpracy polityczno-wojskowej, wzmacniającej fundamenty OBWE¹⁴.

Porozumienie o powołaniu **Wspólnego Obszaru Gospodarczego** podpisało czterech prezydentów, tworząc tzw. „czwórkę” – nowe ugrupowanie integracyjne na obszarze WNP, tym razem w łonie samej WNP. Struktura ta miała przyspieszyć integrację gospodarczą tworzących ją państw, co było trudne do osiągnięcia w ramach WNP. Procesy integracyjny podzielono na następujące etapy:

- utworzenie strefy wolnego handlu dla towarów produkowanych w państwach tworzących Wspólną Przestrzeń Gospodarczą (WPG),
- państwa członkowskie przyjmują jednolity kodeks celny, tworzą wspólny organ regulujący – Komisję WPG, której przekażą pełnomocnictwa w zakresie polityki celnej i taryfowej, a także w zakresie konkurencyjności,
- likwidacja granic i kontroli celnych, zaś pełnomocnictwa w zakresie regulacji naturalnych monopolii przekazane zostają organowi ponadnarodowemu.

Mimo kilku znaczących osiągnięć we współpracy członków WPG (m.in. podpisanie umów w sprawie pobierania podatku VAT we wzajemnej wymianie handlowej w 2004 roku) proces integracyjny w ramach tej struktury został obecnie znacznie spowolniony, głównie z uwagi na niejednoznaczną postawę Ukrainy. Nowe ukraińskie władze, zorientowane na bliższą współpracę z Unią Europejską, kilkakrotnie wyrażały wątpliwości co do potrzeby dalszego pogłębiania integracji w ramach WPG.

W latach 2005–2007 zaplanowano powołanie: strefy wolnego handlu, unii celnej, wspólnego rynku towarów, usług, kapitałów i siły roboczej, a także unii

¹⁴ www.dkb.gov.ru.

walutowej. Przejście od jednego do drugiego etapu integracji będą realizować te strony, które w pełni zrealizowały cele wyznaczone w poprzednim. Przewidywana jest zatem wielopoziomowa i zachodząca z różną prędkością integracja. Każda ze stron samodzielnie określa, w jakich kierunkach rozwoju lub w jakich przedsięwzięciach integracyjnych bierze udział i w jakim zakresie. Efektem końcowym prowadzonych prac ma być powołanie Organizacji Integracji Regionalnej¹⁵.

Strony prowadzą skoordynowaną politykę pod względem starań przystąpienia do WTO. W Koncepcji kształtowania Wspólnego Obszaru Gospodarczego zapisane jest, że kształtowanie i działalność WOG mają odpowiadać zasadom i normom WTO. W związku z tym, że każda ze stron jest na innym etapie procesu negocjacyjnego w sprawie członkostwa w WTO, strony muszą wypracować mechanizm uzgadniania pozycji przy prowadzeniu negocjacji dotyczących przystąpienia do WTO. W tym celu strony będą odbywać co kwartał konsultacje, mające na celu omówienie przebiegu negocjacji o przystąpienie do WTO oraz przystąpienie stron WOG do WTO na określonych warunkach. Przy czym strony WOG samodzielnie wybierają określone formy mechanizmu uzgadniania pozycji przy przeprowadzaniu negocjacji o przystąpienie do WTO. Jeżeli jedno z państw przystąpi do WTO wcześniej niż pozostałe strony, to ma ono za zadanie przyczynić się do szybszego przystąpienia innych państw¹⁶.

Integracja i współpraca bez udziału Rosji

Pomysł integracji i współpracy gospodarczej bez udziału Rosji jest czymś nowym na obszarze byłego ZSRR. Pod koniec lat 90. w tym kierunku rozwijały współpracę: Organizacja Centralnoazjatyckiej Współpracy (organizacja ta po przystąpieniu do niej Rosji, która dotychczas miała w niej status obserwatora, połączyła się z Euroazjatycką Wspólnotą Gospodarczą), Wschodnia Unia Celna Ukrainy i Mołdawii oraz Wspólny Obszar Graniczny i Obronny między Kazachstanem a Kirgistanem. W przypadku dwóch ostatnich ugrupowań brak jest danych co do dalszych działań integracyjnych. Obecnie na terenie WNP w kierunku współpracy bez udziału Rosji rozwija się **Organizacja za Demokrację i Rozwój Ekonomiczny – GUAM**. Jest to międzynarodowa organizacja regionalna, w skład której wchodzi Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan i Mołdawia.

Proces становienia organizacji przebiegał w następujący sposób. Najpierw powołano do życia Forum Konsultacyjne GUAM.

¹⁵ *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców...*

¹⁶ www.eepnews.ru.

Powstało ono 10 października 1997 roku podczas szczytu Rady Europy w Strasburgu. Następnie po podpisaniu 7 czerwca 2001 roku Karty Jaltańskiej ugrupowanie to przyjęło nazwę Zrzeszenie GUAM. W chwili obecnej występuje pod nazwą Organizacja za Demokrację i Rozwój Ekonomiczny – GUAM, a powołana została na kijowskim szczycie GUAM (23 maja 2006 roku), w trakcie którego szefowie państw–członków przyjęli Statut organizacji.

Po utworzeniu tego regionalnego ugrupowania integracyjnego chęć przystąpienia do niego wyraził także Uzbekistan, co ogłoszono 24 kwietnia 1999 roku na kolejnym szczycie, który miał miejsce w Waszyngtonie podczas uroczystości poświęconej 50-leciu NATO. Jednak w 2002 roku Uzbekistan zawiesił swoje członkostwo w tej organizacji i w kwietniu 2005 oficjalnie z niej wystąpił. To posunięcie Uzbekistanu podyktowane było obawą władz uzbeckich przed powtórką wydarzeń w Kirgizji. Ponadto decyzja Uzbekistanu wiąże się z chęcią zwrócenia się tego państwa w stronę Moskwy, w której Karimow widzi oparcie dla swych rządów.

Organizacja ta powstała jako swego rodzaju przeciwwaga dla dominacji Rosji na obszarze WNP, nigdy nie działała zbyt prężnie, a od kilku lat pozostawała w letargu. Jej cele – współpraca ekonomiczna, polityczna i wojskowa – były realizowane jedynie w niewielkim stopniu. Rewolucje demokratyczne w Gruzji i na Ukrainie, a także prozachodni zwrot w polityce Mołdawii ujawniły możliwość rewitalizacji GUAM jako organizacji państw dążących do integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi. Wszystkie kraje członkowskie deklarują obecnie mniej lub bardziej otwarcie chęć integracji z Unią Europejską oraz – z wyjątkiem Mołdawii – z NATO. Gruzja, Azerbejdżan i Mołdawia mają podobne problemy z separastycznymi republikami, istniejącymi na ich terytoriach. Ukraina dąży do uzyskania pozycji lidera regionalnego, a GUAM jest dobrym instrumentem do realizacji tego celu. Prezydenci Ukrainy i Gruzji otwarcie opowiadają się za zwiększeniem roli GUAM w rozwoju demokracji na terenie byłego ZSRR.

Ważnym obszarem aktywności w ramach ugrupowania GUAM jest także współpraca tych czterech państw w kształtowaniu korytarza transportowego Europa–Kaukaz–Azja (TRACECA). To działanie ma stanowić podstawę rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich i dążenie do pełnego rozwoju możliwości ekonomicznych ugrupowania.

Zgodnie ze Statutem organizacji głównymi celami GUAM są:

- umocnienie wartości demokratycznych, zapewnienie wyższości prawa i poszanowania praw człowieka,
- umocnienie międzynarodowego i regionalnego bezpieczeństwa i stabilności,
- pogłębienie integracji europejskiej w celu ukształtowania wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa, a także poszerzenie współpracy gospodarczej i humanitarnej,

- rozwój socjalno-ekonomicznego, transportowego, energetycznego, potencjału naukowo-technicznego i humanitarnego,
- aktywizacja politycznego współdziałania i praktycznej współpracy w sferach stanowiących wspólny interes¹⁷.

Ugrupowanie GUAM obecnie pozostaje jedynym związkiem regionalnym dążącym do zacieśnienia współpracy na obszarze WNP bez dominacji Rosji. Jeszcze do niedawna, czyli pod koniec lat 90., do tej grupy zaliczały się: Organizacja Centralnoazjatyckiej Współpracy (połączyła się z EUWG po przystąpieniu do niej Rosji, która wcześniej była tylko obserwatorem), Wschodnia Unia Celna składająca się z Mołdawii i Ukrainy oraz Wspólny Obszar Graniczny i Obronny między Kazachstanem a Kirgistanem.

Relacje społeczno-polityczne na obszarze WNP

Charakter i przebieg wzajemnych relacji pomiędzy krajami byłego ZSRR w dużym stopniu określa kierunek integracji oraz decyduje o współpracy dwustronnej między nimi – tak z Rosją, jak i bez niej. Znaczenie Rosji na obszarze WNP nadal pozostaje duże, a szczególnie silny wpływ wywiera ona na kraje wchodzące w skład WNP. Praktycznie wszystkie kraje WNP są gospodarczo od niej zależne, głównie ze względu na dostawy ropy i gazu oraz tranzyt tych surowców poza obszar WNP. Rosja pozostaje także jednym z głównych partnerów handlowych WNP oraz jednym z najważniejszych inwestorów w tym regionie. Mimo zaistnienia pewnego stopnia integracji gospodarczej na obszarze WNP Rosja buduje swoje stosunki z tymi krajami głównie na szczeblu bilateralnym. Podstawowe jej cele na tym obszarze to przede wszystkim zapewnienie stabilizacji i bezpieczeństwa, ochrona interesów mniejszości rosyjskiej w poszczególnych krajach, kontrola nad zasobami naturalnymi WNP oraz ograniczanie obecności innych państw w tym regionie.

Ukraina jest na obszarze WNP ważnym partnerem Rosji. Wynika to głównie ze względów militarnych (pozycja Rosji w basenie Morza Czarnego, rosyjska baza wojskowa w ukraińskim Sewastopolu na Krymie), tranzytowych (rosyjskie gazociągi, ropociągi i rurociągi produktowe, tranzyt kolejowy i drogowy przez Ukrainę do Europy Środkowej i Południowej oraz Turcji, biegnące przez Ukrainę dogodne połączenie między centralną Rosją a rosyjskim wybrzeżem Morza Czarnego) oraz powiązań gospodarczych. Z uwagi na dawne związki kooperacyjne, strategiczne znaczenie dla Rosji posiadają ukraiński przemysł rakietowy i kosmiczny, a w nieco mniejszym stopniu także petrochemiczny, chemiczny i zbrojeniowy. Rosja kupuje na Ukrainie znaczne ilości żywności, a ukraiński

¹⁷ www.guam.org.ua.

rynek jest ważnym odbiorcą wielu rosyjskich towarów. W styczniu 2003 roku doszło do ostatecznego uzgodnienia lądowej granicy państwowej między oboma krajami, natomiast granica morska pozostaje nadal kwestią sporną¹⁸.

Rosja posiada różny stopień powiązań gospodarczych, politycznych i wojskowych z krajami WNP. Najmniej zależne gospodarczo od Rosji są Turkmenistan, Uzbekistan i Azerbejdżan, posiadające bogate złoża surowców energetycznych. Jednak wszystkie te kraje są silnie związane z Rosją w kwestiach bezpieczeństwa, w związku z zagrożeniem fundamentalizmem islamskim (Turkmenistan, Uzbekistan), ochroną granic i konfliktami lokalnymi (problem Górnego Karabachu w Azerbejdżanie). Dla Turkmenistanu Rosja jest również głównym szlakiem tranzytowym w eksporcie gazu ziemnego z basenu Morza Kaspijskiego. Morze to zajmuje ważne miejsce w stosunkach Rosji z Turkmenistanem, Azerbejdżanem oraz Kazachstanem właśnie z uwagi na bogate zasoby surowców energetycznych, znajdujące się w jego rejonie. Do tej pory jednak nie udało się osiągnąć porozumienia co do zasad korzystania z tego akwenu, głównie ze względu na odmienne stanowisko w tej sprawie kraju spoza WNP, Iranu¹⁹.

Konieczność bliskiej współpracy z Rosją w jeszcze większym stopniu dotyczy wspomnianego Kazachstanu, a także Kirgistanu i Tadżykistanu. Chodzi tu głównie o zależność tych krajów w sferze bezpieczeństwa (gwarancja stabilności granic, napięte stosunki w regionie przekładające się na obecność wojsk rosyjskich w Tadżykistanie) oraz gospodarki (szczególnie Kazachstan). Kraje te, niezależnie od udziału w WNP, tworzą wraz z Rosją, Białorusią i Uzbekistanem tzw. Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą, mającą formę unii celnej. Układ ten oznacza stosowanie jednolitej (rosyjskiej) taryfy celnej w wymianie z krajami spoza WNP oraz brak kontroli celnej na granicach²⁰.

Obecność wojsk rosyjskich determinuje stosunki Federacji Rosyjskiej z Gruzją (problem Abchazji i Osetii Południowej), Armenią (granica z Turcją, stosunki z Azerbejdżanem) oraz Mołdową (separatystyczna Republika Naddniestrzańska).

Kraje te starają się prowadzić niezależną politykę (zwłaszcza prozachodnio nastawiona Gruzja oraz mająca europejskie aspiracje Mołdowa, w mniejszym stopniu Armenia), jednak ich związki z Rosją pozostają silne.

¹⁸ *Federacja Rosyjska – przewodnik dla przedsiębiorców...*

¹⁹ *Kazachstan. Historia – Społeczeństwo – Polityka*, red. T. Bodzio, K. A. Wojtaszczuk, Warszawa 2000, s. 374–401.

²⁰ *Tadżykistan. Historia – Społeczeństwo – Polityka*, red. T. Bodzio, K. A. Wojtaszczuk, Warszawa 2002, s. 499–559.

Nasze podsumowanie należałoby zacząć od stwierdzenia, że nie wiadomo, czy Wspólnota Niepodległych Państwa przetrwa i czy będzie się w ogóle rozwijać jako organizacja międzynarodowa. Do dziś zastanawiająca jest forma jej działania. Jeżeli przeanalizować dokumenty założycielskie i kolejne przyjęte dokumenty, ważne z punktu widzenia działania samej WNP, to należy zwrócić uwagę na fakt, że w Statucie WNP integracja nie znajduje się bynajmniej na pierwszym miejscu wśród przyjętych celów działania, ale daleko poza nim. Natomiast nacisk położony jest przede wszystkim na kwestię niepodległości, pełnej niezależności i kilka razy podkreśla się, że członkowie WNP to niepodległe państwa, które dobrowolnie budują między sobą relacje na podstawie prawa międzynarodowego.

W sumie oznacza to, że WNP jako podmiot życia międzynarodowego, który powinien był podkreślić niepodległość powstałych po rozpadzie ZSRR państw, nie sprawdziła się, a niektóre z tychże państw nie dążą do zacieśnienia powiązań. Jest oczywiste, że minęło już kilkanaście lat, w ciągu których zostały odbudowane instytucje narodowe i suwerenność nowych państw. W chwili obecnej nieefektywność WNP jest związana z tym, że Rosja pozostaje jedynym centrum przyciągania sił na obszarze postradzieckim, a dla wielu byłych republik związkowych – nie zawsze interesującym, nie tyle zresztą dla nich samych, ile dla elit politycznych w nich rządzących.

Obecnie nie można już mówić o dawnych zależnościach łączących te republiki w jedną całość. Zniknęło pojęcie wspólnej przestrzeni obronnej wśród państw WNP. Część z nich wchodzi tylko w skład Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Nie istnieje wspólna przestrzeń edukacyjna, nie ma swobodnego przepływu siły roboczej, nie funkcjonuje wspólna przestrzeń gospodarcza, nie ma nawet jej podstaw, czyli jednej przestrzeni celnej. Nie ma swobodnego przemieszczenia kapitału, usług, siły roboczej. Nie ma też wspólnego środka płatniczego. W związku z powyższym część państw wykazuje słabe zainteresowanie Wspólnotą. Turkmenia, przyjmując w 1995 roku status neutralnego państwa, raz brała udział w szczytach WNP, a innym razem zupełnie je ignorowała. Nad wycofaniem się z WNP zastanawiają się Gruzja, Ukraina i Mołdawia.

W najbliższym czasie ten stan rzeczy się nie zmieni, można zatem oczekiwać uszczuplenia stanu liczebnego Wspólnoty Niepodległych Państw. Liczba członków Wspólnoty będzie się zmniejszać, a reszta krajów będzie pracować przede wszystkim na linii stosunków dwustronnych i w ramach bardziej spójnych ugrupowań międzypaństwowych takich, jak Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, GUAM, Państwo Związkowe Rosji i Białorusi i innych. A WNP pozostanie na jakiś czas klubem, forum dla spotkań prezydentów.

Monika Małyszko

Powiązania inwestycyjne Federacji Rosyjskiej z pozostałymi krajami byłego ZSRR

Celem niniejszego opracowania jest określenie relacji inwestycyjnych Federacji Rosyjskiej (FR) z pozostałymi krajami byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Zostanie przedstawiona sytuacja gospodarcza każdego z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) na tle jego stosunków gospodarczych z Rosją. Kluczowym zagadnieniem będzie analiza bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) Federacji Rosyjskiej w pozostałych krajach WNP oraz krajów WNP w FR, a także stopień uzależnienia państw WNP od Rosji w zakresie ich sektorów energetycznych.

Sytuacja krajów Wspólnoty Niepodległych Państw

Współpraca gospodarcza Rosji z pozostałymi krajami Wspólnoty Niepodległych Państw sięga czasów ZSRR. W systemie ZSRR Rosja odgrywała dominującą rolę zarówno polityczną, jak i ekonomiczną – w Moskwie, stolicy ZSRR, miała siedzibę partia, czyli władza, tu były podejmowane najważniejsze decyzje. Po rozpadzie ZSRR w najlepszej sytuacji znalazła się właśnie Rosja, która przejęła najnowocześniejsze (jak na tamte warunki) zakłady produkcyjne. Sytuacja pozostałych republik nie była dobra, a w poszczególnych przypadkach – można powiedzieć – nawet dramatyczna. Niektóre z nich znalazły się na granicy ubóstwa; z czasem sytuacja się poprawiła, ale nadal nie można jej nazwać dobrą.

W grudniu 1991 roku byłe republiki ZSRR podpisały porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. WNP składa się z 12 byłych republik radzieckich: Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Uzbekistanu i Ukrainy. Przyjmuje się, że na kraje WNP przypada około 25% oszacowanych światowych zasobów naturalnych, ale produkują one zaledwie 3% światowego PKB.

Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw różnią się od siebie niemal wszystkim: liczbą ludności, stopniem rozwoju gospodarczego, potencjałem gospodarczym, rozwojem technologicznym. Najliczniejszą populację (ale i największe terytorium) ma Rosja – ponad 145 mln osób. Kolejną pozycję zajmuje Ukraina z ponad 48 mln mieszkańców. Ponad 10-milionowe populacje posiadają Białoruś, Kazachstan i Uzbekistan. Najmniejszą liczbę ludności ma Armenia – niewiele ponad 3 mln osób. Miara ta nie jest badawczo jednoznaczna – każde z państw WNP ma różną powierzchnię. Wiarygodniejszym wskaźnikiem jest zaludnienie na 1 km². Pod tym względem dominuje Rosja – 17 mln osób na 1 km². Zaludnienie Kazachstanu to 2,7 mln osób/km². Od 100 tys. do 600 tys. osób/km² przypada na Białorusi, w Kirgistanie, Tadżykistanie, Turkmenistanie, Uzbekistanie i Ukrainie. Zaludnienie poniżej 100 tys./km² mają Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia i Armenia (ta ostatnia 30 tys. osób/km²).

Analizując sytuację gospodarczą pod względem PKB w cenach bieżących, możemy stwierdzić, że najbogatsza jest Rosja – 433 mld dolarów, druga w kolejności jest Ukraina posiadająca PKB w wysokości 47 mld dolarów. Miernik ten nie wydaje się być dobrym materiałem do analizy. Ważniejszym wydaje się być PKB *per capita*. Pod tym względem najwyższą pozycję zajmuje Turkmenistan z PKB *per capita* 3 078 dolarów, którego PKB w cenach bieżących wyniósł „tylko” 14 mld dolarów. Druga lokata należy do Rosji – 3 026 dolarów *per capita*. Pod tym względem najuboższymi krajami, gdzie omawiany wskaźnik wynosi poniżej 0,5 tys. dolarów, są: Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Uzbekistan¹.

Współpraca regionalna

Po rozpadzie ZSRR powstało kilka organizacji regionalnych, m.in. wspomniana już WNP, ale żadna unia ani związek nie zastąpiły ZSRR. Nowo powstałe organizacje napotykały wiele przeszkód, a ich działania nie są efektywne.

W 1995 roku powstała Unia Celna Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Rosji i Tadżykistanu. W ciągu 5 lat funkcjonowania Unii Celnej stawki celne zostały zmniejszone, a wykaz towarów akcyzowych został zatwierdzony. Rozpoczęło się tworzenie jednolitego obszaru celnego. 10 października 2000 roku w Astanie

¹ Na podstawie danych *Statistical Yearbook. Forty-ninth issue*, UN, New York 2005.

(stolicy Kazachstanu) została ona przekształcona w Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (Eurasian Economic Community, EAEC). Głównym celem nowej wspólnoty jest stworzenie jednolitego obszaru gospodarczego, opartego na jednolitych zasadach: handlowych, podatkowych, swobodnego przepływu ludności, kapitału itp., w celu przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO).

Na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw powstało kilka związków regionalnych, m.in.: Związkowe Państwo Białorusi i Rosji, Centralnoazjatycka Wspólnota Gospodarcza (Organization of Central-Asian Cooperation, CACO) i Grupa GUUAM (Gruzja, Ukraina, Uzbekistan, Azerbejdżan i Mołdawia). Powstanie nowych związków obniżyło w pewnym stopniu poziom integracji Wspólnoty Niepodległych Państw, ale oznaczało także nawiązanie szerszej współpracy pomiędzy poszczególnymi krajami.

CACO tworzą Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Tadżykistan i Rosja, a jego głównym celem jest rozwój gospodarczy i regionalny.

GUUAM powstała w 1997 roku jako pewnego rodzaju przeciwwaga dla dominującej pozycji Rosji. Członkami Grupy są, powtórzmy, Gruzja, Ukraina, Uzbekistan, Azerbejdżan i Mołdawia. Od czasu jej powstania niewiele działo się, co więcej – Uzbekistan zawiesił swoje członkostwo w 2005 roku. Szczególne cele – współpraca gospodarcza, polityczna i wojskowa – były realizowane w niewielkim stopniu. Rewolucja demokratyczna na Ukrainie, zmiana polityki zagranicznej Mołdawii na prozachodnią otworzyły bowiem furtkę do szerszej współpracy z Unią Europejską².

Białoruś po rozpadzie ZSRR pozostała w orbicie silnych wpływów Rosji. Funkcjonowanie gospodarki Białorusi jest w znacznym stopniu uzależnione od Rosji – głównego partnera. Dostawy surowców pochodzą z Rosji. Każde przedsiębiorstwo białoruskie w mniejszym lub większym wymiarze staje się powoli zależne od kapitału rosyjskiego. Z kolei Białoruś jest dla Rosji obszarem strategicznym – leży w najbliższym sąsiedztwie Polski, członka NATO, przez nią wiedzie droga do Kaliningradu.

Proces integracji Białorusi i Rosji stał się jednym z priorytetowych zadań obu rządów, a efektem było powołanie w 1999 roku Związkowego Państwa Białorusi i Rosji. Władze Białorusi bardzo często występują z różnego rodzaju inicjatywami pogłębiania integracji, gdyż zapewnia im to szereg korzyści, np. zniesienie granicy celnej między państwami, redukcję długu.

Porozumienie o powstaniu Związkowego Państwa Białorusi i Rosji zakładało unifikację obu państw, ale nie określało jej zasad. Konstytucja, która obecnie znajduje się w fazie opracowywania, nie przewiduje podziału kompetencji mię-

² <http://www.guuam.org>.

dzy organy obu państw. Dążąc do zwiększenia swoich wpływów, Rosja wycofuje się z uregulowań przynoszących jej straty, równocześnie zmuszając słabszego partnera do przyjęcia niekorzystnych dla niego rozwiązań. Państwo Związkowe służy obecnie jedynie utrzymaniu zależności Białorusi od Rosji.

Utworzenie Jednolitej Strefy Ekonomicznej Rosji, Białorusi, Kazachstanu i Ukrainy jest priorytetowym celem rosyjskiej polityki zagranicznej. Porozumienie w tej sprawie zostało podpisane 19 sierpnia 2003 roku w Jałcie. Cztery najbardziej rozwinięte kraje Wspólnoty Niepodległych Państw, na które przypada około 90% PKB WNP, poczyniły krok naprzód w kierunku zacieśnienia integracji. Utworzenia Strefy oznaczałoby powołanie nowej organizacji regionalnej o jednolitym obszarze celnym, swobodnym przepływie towarów, usług, kapitału i ludzi, o wspólnej polityce odnośnie handlu zagranicznego itd. Oczekuje się, że w dłuższej perspektywie czasowej Strefa przekształci się w Unię Gospodarczą.

Istotnym aspektem stosunków Rosji z pozostałymi krajami Wspólnoty Niepodległych Państw są wszelkiego rodzaju bilateralne porozumienia. W 2004 roku podpisano kilka dwustronnych porozumień między rządami Federacji Rosyjskiej i Białorusi. Ustalono m.in. zasady poruszania się po terenie Białorusi rosyjskich ciężarówek przewożących ropę. Innym przykładem jest wprowadzenie wspólnych zasad co do ustalania wysokości podatków pośrednich w eksporcie i imporcie towarów oraz za wykonanie robót i usług. Porozumienie to wzywa do pobierania podatków pośrednich w kraju przeznaczenia, a odnosi się również do ropy czy gazu. Priorytetowym celem polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej jest Ukraina. W sierpniu 2003 roku podpisano porozumienie w sprawie strategicznej współpracy w przemyśle gazowym i transporcie ropy naftowej przez terytorium Ukrainy. Kooperacja w dziedzinie transportu rozwija się bardzo dynamicznie. Przyjęto koncepcję w sprawie integracji systemu transportu Rosji i Ukrainy. Szybka kolej pasażerska łączy Moskwę i Kijów.

Głównym celem Federacji Rosyjskiej w stosunkach z Mołdawią jest wdrożenie zadań i celów Traktatu w sprawie przyjaźni i współpracy oraz programów współpracy gospodarczej. Kluczowym aspektem stosunków Rosji z Turkmenistanem jest praktyczne wdrożenie Porozumienia w sprawie współpracy w przemyśle gazowym. W stosunkach z Uzbekistanem ważne było podpisanie porozumienia o rozdziale produkcji (Production Sharing Agreement, PSA³) pomiędzy konsorcjum inwestorów – firm Lukoil i Uzbekneftegaz i rządem Republiki Uzbekistan odnośnie złóż gazu Kandym–Khauzak–Shady. Wartość inwestycji to około 1 mld dolarów⁴.

³ PSA to kontraktowa umowa, w której państwo (władze) udzielają inwestorowi wyłącznego prawa na poszukiwanie, wydobywanie złóż na określonym terenie.

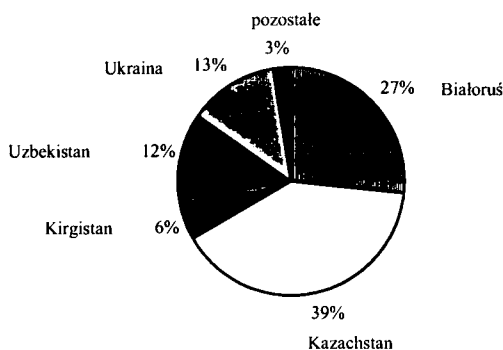
⁴ *Rosja – Kraje WNP: 2004*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, <http://www.mid.ru>.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Dane Federalnej Służby Statystyki Państwowej FR Rosstat podają, że w 2004 roku wielkość inwestycji zagranicznych, które napłynęły do Rosji, wyniosła 40 509 mln dolarów, w tym 23% stanowiły bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), 0,8% inwestycje portfelowe, a resztę pozostałe inwestycje. Skumulowana wartość inwestycji wyniosła, odpowiednio, 81 997 mln dolarów, w tym 36 147 mln dolarów stanowiły zagraniczne inwestycje bezpośrednie.

Największy zasób BIZ ulokowany jest w produkcji – 32%, z czego 37% przypada na produkcję metali i wyrobów z metali, 27% – na produkcję artykułów żywnościowych, napoi i wyrobów tytoniowych. Na górnictwo, kopalnictwo i wydobycie ropy naftowej przypada 25% BIZ w Rosji, na aktywność związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej – 11% transport, składowanie i łączność – 10%, finanse – 9% oraz 9% – handel. Pozostała działalność jest rozproszona⁵.

Rys. 1. Udział krajów Wspólnoty Niepodległych Państw w BIZ w Rosji (BIZ krajów Wspólnoty Niepodległych Państw w Rosji = 100%)



Źródło: Obliczenia oraz opracowanie własne na podstawie: Russia in figures 2005, Federal State Statistic Service, Rosstat, Moscow 2005.

Inwestycje krajów Wspólnoty Niepodległych Państw w Rosji nie należą do największych. Spośród tej grupy najwięcej ulokował Kazachstan – 439 mln dolarów, co oznacza, że na ten kraj przypada prawie 40% inwestycji WNP w Rosji. Udział Kazachstanu w lokatach w FR systematycznie rośnie, np. w 2000 roku wyniósł 25%. Podobnie sytuacja wygląda na Białorusi, na którą przypada 27%

⁵ Russia in figures 2005, Federal State Statistic Service, Rosstat, Moscow 2005.

inwestycji WNP w FR (292 mln dolarów) (w porównaniu z 4,5% z 2000 roku). Znaczniejszy udział mają także Ukraina (13%), (choć jego wartość systematycznie spada – z 40% w 2000 roku), Uzbekistan – (12%) oraz Kirgistan (6%). W przypadku pozostałych krajów wskaźnik ten nie przekracza 1%⁶.

W krajach Wspólnoty Niepodległych Państw największymi beneficjentami inwestycji zagranicznych są państwa producentów surowców energetycznych – Rosji, Kazachstanu, Azerbejdżanu.

Rosja jest znaczącym inwestorem w pozostałych krajach WNP. Ponad 39% inwestycji FR w krajach WNP jest ulokowane na Białorusi (280 mln dolarów), ale wskaźnik ten spada – np. w 2000 roku wynosił 59%. Kolejną pozycję zajmuje Ukraina – 27% (194 mln dolarów), ale w tym przypadku nastąpił wzrost z 11,5%.

W Kazachstanie Federacja Rosyjska ulokowała 84 mln dolarów, tj. 12% ogólnych inwestycji w WNP. Jest to ogromny wzrost w porównaniu z 2000 rokiem (wówczas było to 3%). Większe inwestycje ulokowano także w Uzbekistanie – 19% (138 mln dolarów). W tym przypadku także mamy do czynienia z bardzo dużąwyżką – z 0,7%.

Udział pozostałych krajów jest niewielki i stanowi poniżej 1% inwestycji FR w WNP. Należy zwrócić uwagę na Mołdawię, w której w 2000 roku inwestycje FR stanowiły 24% lokat w WNP, ale w 2004 roku już tylko 0,9%⁷.

Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw są silnie uzależnione od Federacji Rosyjskiej pod względem surowców naturalnych, a Rosja od krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, gdyż to przez ich terytoria biegą rurociągi. Nie jest to jednak układ partnerski. Rosja przy pomocy różnego rodzaju środków ekonomicznych usiłuje zdominować kraje byłego ZSRR, które dążą do integracji z Zachodem. Ropa naftowa i gaz są swoistą kartą przetargową.

Działania Federacji Rosyjskiej dotyczące odbudowy radzieckiej strefy wpływów energetycznych umocniły kontrolę rosyjską nad sektorami energetycznymi krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Rosja dominuje w BIZ w zakresie surowców energetycznych we WNP, kontroluje też najważniejsze szlaki tranzytu surowców energetycznych. Ponad 70% rosyjskiej ropy naftowej jest eksportowane, a pozostałe 30% jest przetwarzane w kraju.

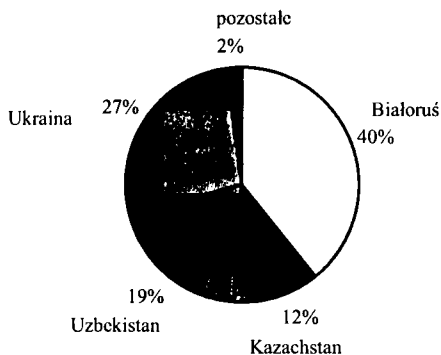
Zgodnie z danymi z listopada 2005 roku około 1,4 mln baryłek dziennie jest przesyłane rurociągiem „Przyjaźń” na Białoruś, Ukrainę, do Niemiec, Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

⁶ *Russia in figures 2005...*

⁷ *Rossijskij statističeskij jeżegobnik 2003, Goskomstat, Moscow 2003; Russia in figures 2005...*

Pozostała część eksportu trafia do portów morskich na Morzu Bałtyckim i Morzu Czarnym i jest sprzedawana na rynkach światowych⁸.

Rys. 2. BIZ Rosji w poszczególnych krajach Wspólnoty Niepodległych Państw (BIZ Rosji we Wspólnocie Niepodległych Państw = 100%)



Źródło: zob. rys. 1.

Powiązania krajów Wspólnoty Niepodległych Państw z Rosją w zakresie ropy naftowej i gazu

Większość eksportu gazu naturalnego kierowana była do klientów w Europie Wschodniej. W latach 80. Rosja zaczęła dywersyfikację eksportu, kierując gaz do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Unii Europejskiej, Japonii, Turcji i innych krajów azjatyckich. Obecnie największym odbiorcą jest Unia Europejska. Gaz dociera do Europy trzema trasami lądowymi: przez Ukrainę (około 90% rosyjskiego gazu) i Słowację do Europy Zachodniej, z półwyspu Jamał przez Białoruś do Polski i dalej do Niemiec, trzecia trasa – na Bałkany i do Turcji.

Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw są zależne od importu surowców energetycznych z Rosji. Ukraina, Białoruś, Litwa, Łotwa i Estonia posiadają wprawdzie niewielkie zasoby ropy naftowej i gazu, ale nie zaspokajają one potrzeb wewnętrznych. Prawie całkowite uzależnienie przynosi Rosji korzyści materialne i polityczne – tzn. dywidendy i możliwość wpływania na politykę tych państw. Fakt zadłużenia energetycznego krajów Wspólnoty Niepodległych

⁸ Country Analysis Briefs: Russia, Energy Information Administration, styczeń 2006, <http://www.eia.doe.gov/cabs/Russia/Full.html>.

Państw stanowi też okazję do przejmowania za długi przedsiębiorstw, głównie związanych z wydobywaniem ropy i gazu lub ich transportem.

Poza dostawami surowców kraje Wspólnoty Niepodległych Państw są uzależnione od rosyjskich sieci rurociągów. Federacja Rosyjska jest monopolistą w dziedzinie transportu węglowodorów wydobywanych przez kraje Wspólnoty Niepodległych Państw; ma zapewnioną wyłączność na ich tranzyt ze strony Azerbejdżanu, Kazachstanu, Uzbekistanu, Turkmenistanu. Pozwala to Rosji na kontrolę przemysłów naftowego i gazowego w tych krajach. Jest to korzystne dla Gazpromu, który może w ten sposób uzupełniać niedobory gazu w celu realizacji kontraktów zagranicznych. Poza tym przynosi spore wpływy. Co więcej, Rosja stara się torpedować wszystkie próby budowy rurociągów ją omijających.

Na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw większość rurociągów to spadek po ZSRR, Rosji przypadła tylko część tej infrastruktury. Ważne terminale bałtyckie i trasy tranzytowe np. przez Ukrainę, znalazły się poza granicami FR, co konieczność współpracy z krajami byłego ZSRR, na terytorium których znalazły się rurociągi. W latach 2002–2003 zawarto szereg porozumień m.in. z Kazachstanem i Uzbekistanem, co pozwala Rosji na kontrolę rurociągów na tych terenach. Jednocześnie Rosja stara się uniezależnić od państw bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii. W krajach tych nadal utrzymuje dominującą pozycję w ich sektorach energetycznych, ale stara się zmienić trasy eksportu, tak je ominąć.

Najsukuteczniejsze metody kontroli sieci tranzytowej stosuje Gazprom. Do niedawna do łagodniejszych metod nacisku można było zaliczyć odcinanie dostaw gazu czy też powodowanie zadłużania się lokalnych spółek, a następnie przejmowanie ich za długi. Obecnie gaz odcina się jedynie dłużnikom. W pozostałych przypadkach tok działania Gazpromu jest prawie zawsze taki sam: najpierw tworzy się spółkę z miejscowym operatorem gazociągów, następnie spółka ta staje się monopolistą.

Kolejny etap to działania formalne (zmiany zapisów w statusie spółek itp.) i nieformalne (powiązania osobiste, działanie lobby gazowego) i Gazprom przejmuje większościowy pakiet spółki, uzyskując nad nią kontrolę.

Przykładem uzależnienia od rosyjskiej sieci tranzytowej może być Kazachstan. Kraj ten jest niemal całkowicie zależny od sektora naftowego – jego udział w PKB stanowi około 20%, a eksport ropy i gazu stanowi ponad 50% całego eksportu. Zgodnie z założeniami rządowego programu rozwoju poziom produkcji ropy naftowej ma w ciągu kilku najbliższych lat podwoić się. Zwiększy to uzależnienie gospodarki kazachskiej od ropy.

Problem uzależnienia od Rosji leży jednak gdzie indziej. Złoża są oddalone od rynków międzynarodowych, a infrastruktura przestarzała.

Jedynym wyjściem jest rosyjska sieć rurociągów, a to z kolei daje Rosji monopol na przesył ropy i gazu z Kazachstanu. Sytuacja ta nie zmieni się w ciągu najbliższych kilku lat.

Wnioski

Federacja Rosyjska odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu WNP. Jest największym inwestorem w pozostałych krajach do niej należących. Nie bez znaczenia jest fakt, iż jest także głównym dostawcą surowców energetycznych, ważnym krajem tranzytowym dla eksportu i importu.

Kraje WNP są uzależnione od Rosji. To fakt. Rosja stara się narzucać swoją wolę, a odmowa czy sprzeciw oznaczają np. zakręcenie kurka z gazem. W ręku Rosji znajdują się wszystkie atuty. Nie wydaje się, aby stosunki Federacji Rosyjskiej z pozostałymi krajami WNP można było nazwać współpracą – albo stosują się one do woli Rosji, albo ponoszą konsekwencje swojej niesubordynacji. Przyjazne stosunki z Rosją (czyli polityczne podporządkowanie się Federacji Rosyjskiej) oznaczają szereg przywilejów takich, jak np. tańsza ropa czy gaz, zaś stosunki wrogie – np. zmniejszenie dostaw gazu.

Inwestycje FR w pozostałych krajach WNP są skoncentrowane głównie wokół przemysłów związanych z ropą i gazem. FR w mniej lub bardziej przyjazny sposób stara się przejmować firmy, które mają znaczenie w swoim kraju pochodzenia lub które mogą być Rosji przydatne.

Bibliografia

- Country Analysis Briefs: Russia*, Energy Information Administration, styczeń 2006, <http://www.eia.doe.gov/cabs/Russia/Full.html>.
<http://www.guuam.org>.
Rosja – Kraje WNP: 2004, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, <http://www.mid.ru>.
Rossijskij statističeskij žeziegobnik.2003, Goskomstat, Moscow 2003.
Russia in figures 2005, Federal State Statistic Service, Rosstat, Moscow 2005.
Statistical Yearbook. Forty – ninth issue, UN, New York 2005.

Investment ties between Russian Federation and other Common Independent Countries

Economic cooperation between Russia and others countries of Common Independent Countries (CIS) goes back to times of Russian Soviet Federated Socialist Republic (RSFSR). In RSFSR system Russia was the main player and played important role both political and economical. The party headquarters and means of power were located in Moscow the capital of RSFSR, where important decisions were made.

Investment of CIS countries in Russia are not the biggest but Russia is one of the biggest investors in CIS countries. In case of Russia investment in CIS countries have a character of investment in oil and gas. International agreements on foreign investment result in increasing the level of FDI but not in case of CIS – they do not have the highest importance. Russia wants to dominate energy sectors of CIS countries and foreign direct investments are one of the ways to do it.

**Globalne problemy
polityki i gospodarki światowej**

Magdalena Gołębiowska-Śmiątek

Amerykański system bezpieczeństwa jako źródło antagonizmów między dawnymi i nowymi sojusznikami

Po zakończeniu II wojny światowej zmieniła się strategia Stanów Zjednoczonych, oparta dotychczas o tradycyjny izolacjonizm, przerwany na krótko przez międzynarodowe zaangażowanie Thomasa Woodrowa Wilsona i jego chęć przeniesienia amerykańskich ideałów i wartości na forum międzynarodowe. Wzrost zaangażowania międzynarodowego, zainicjowany przez Roosevelta, z racji konfrontacji z niedawnym sojusznikiem musiał być kontynuowany przez jego następców. W krótkim czasie powstrzymywanie komunizmu stało się podstawą nowej strategii amerykańskiej, zdefiniowanej na nowo wskutek eskalacji zimnej wojny. Wówczas również w stosunkach międzynarodowych rozpoczęła się era geopolityki, w której świat podzielony był na dwa obozy i obowiązywała zasada równowagi sił. Formuła powstrzymywania, opracowana przez administrację Trumana, miała kontekst polityczny, społeczny, ekonomiczny i wojskowy. Stany Zjednoczone, by zabezpieczyć państwa sojusznicze w Europie i Azji, stworzyły na peryferiach Związku Radzieckiego system sojuszy militarnych, które stały się najważniejszym elementem amerykańskiej strategii bezpieczeństwa. NATO w Europie, SEATO i ANZUS w Azji Południowo-Wschodniej i Australii, traktat z Japonią i Koreą Południową i CENTO na Środkowym Wschodzie (bez oficjalnego członkostwa USA, ale z ich pełnym poparciem) miały ochraniać rozległą strefę interesów bloku zachodniego. Po rozpadzie bloku wschodniego era soju-

szy bynajmniej się nie skończyła. Przeciwnie – według obowiązującego wówczas przekonania, że pakt obronny przystosują się do nowych uwarunkowań i znajdą podstawy do dalszego funkcjonowania – stały się obiektem narodowych aspiracji państw wyzwalających się spod kontroli Moskwy, dla których zwycięstwo zachodniego modelu demokracji stało się magnesem przyciągającym silniej niż refleksja nad nowym porządkiem świata.

Zapowiedziany przez Francisca Fukuyamę „koniec historii”, czyli harmonijny rozwój wspólnoty międzynarodowej w ramach haseł demokracji liberalnej, bynajmniej jednak nie nastąpił. Napięcia lat 90., zapoczątkowane konfliktem w rejonie Zatoki Perskiej, udowodniły, że Stany Zjednoczone są, co prawda, jedynym supermocarstwem zdolnym do ingerencji w każdym zakątku świata, niemniej fakt ten dosyć szybko zaczął budzić sprzeciw lub krytykę nie tylko dawnych wrogów, ale również dotychczasowych sojuszników. Clinton nie zdołał zapobiec dynamicznie rozwijającym się konfliktom lokalnym, które odżyły z chwilą rozpadu dotychczasowego porządku i które z czasem poważnie nad-szarpięły amerykański prestiż.

Amerykański system bezpieczeństwa oparty o zimnowojenne sojusze zaczął się chwiać wraz z pojawieniem się nowych zagrożeń, jakimi są: terroryzm międzynarodowy, a szczególnie bunt islamskich fundamentalistów, oraz utrata kontroli nad możliwością wykorzystania broni nuklearnej przez państwa pretendujące do roli mocarstw lokalnych, takie jak Pakistan, Iran i Korea Północna. Bez wątpienia te dwa aspekty dotyczą wszystkich członków wspólnoty międzynarodowej, podobnie jak przedłużający się stan zapalny na Środkowym Wschodzie, chęć dominacji Iranu w rejonie Zatoki Perskiej, polityka Chin zmierzających do stworzenia bloku państw Azji Wschodniej, rosnąca izolacja Japonii w Azji i załamanie się układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Trzeba jednak dokonać rozróżnienia jeśli chodzi o poziom podatności na te zagrożenia między Stanami Zjednoczonymi a innymi państwami zachodnimi, które nie budzą równie wrogich co Ameryka emocji, przede wszystkim dlatego, że nie są bezpośrednio zaangażowane w procesy zachodzące w wyżej wymienionych regionach. Dodatkowo na Amerykę spadają problem fali populizmu antyamerykańskiego w Ameryce Łacińskiej i zniechęcenie Europy¹.

Ten ostatni czynnik ma szczególnie istotne znaczenie, jako że przez minione dekady to właśnie sojusz transatlantycki odgrywał rolę filaru w amerykańskim systemie bezpieczeństwa. Tymczasem posiadająca wszelkie instrumenty potrzebne do skutecznego rozwiązania wymienionych wyzwań wspólnota euroatlantycka, w skład której wchodzi najbogatsze państwa świata, rozwijające się w duchu za-

¹ Z. Brzeziński, *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2007.

chodniej demokracji liberalnej, wspólnie zdolne do stworzenia rzeczywistej siły globalnej, utraciła swą jedność w momencie podejmowania decyzji o inwazji na Irak. Choć, jak uważa profesor Rajan Menon, ekspert w amerykańskiej Radzie Stosunków Zagranicznych, proces ten rozpoczął się wcześniej, to znaczy pod koniec lat 90., kiedy wpływowi politycy Francji i Niemiec zaczęli ostrożnie podważać samą ideę sojuszu zdominowanego przez jedno mocarstwo².

Niemniej to brak jedności w kwestii inwazji na Irak miał fundamentalne znaczenie dla osłabienia dotychczasowej spójności. Wówczas rozpoczęła się kolejna tura dyskusji o dalszym kształcie NATO, jego roli i celach strategicznych, jak również wpływie zagrożeń międzynarodowych na bezpieczeństwo samej Europy. Po raz pierwszy można było dostrzec wyraźny sprzeciw wobec rozwiązań proponowanych przez Biały Dom. Mimo że świat wyraził poparcie dla Ameryki po zamachach 11 września, jak również poparł Waszyngton w decyzji o ofensywie na Afganistan, administracja Busha nie zdołała wypracować globalnej koalicji. Bilans tej debaty spowodował istotną rysę na dotychczasowym porozumieniu amerykańsko-europejskim i uwypuklił różnice między sojusznikami. Wówczas również z ust ówczesnego sekretarza obrony padły słowa o nowej i starej Europie, które postawiły nowych członków paktu w bardzo niezręcznej sytuacji.

Określenie użyte przez francuskiego ministra spraw zagranicznych, Huberta Vedrine, który w 1998 roku nazwał Stany Zjednoczone „supermocarstwem”, mimo późniejszych wysiłków rzeczników rządu francuskiego, nie brzmiało neutralnie, nie było również komplementem. Utrwaliło się jako jeden z pierwszych publicznych sprzeciwów wobec rosnącej dominacji Ameryki – budowanej kosztem zburzenia dotychczasowej równowagi sił i rozszerzania amerykańskich wpływów na świecie. Z czasem kolejnym obiektem krytyki stała się wojenna retoryka Busha wynikająca z jednostronnej polityki, często ulegającej złudzeniom i opartej na wątpliwej jakości dowodach. Trwający w świecie polityków spór znalazł odzwierciedlenie również w debacie prowadzonej przez najbardziej wpływowych analityków sceny międzynarodowej, która w szerszym kontekście dotyczy roli Ameryki na świecie i – wbrew oczekiwaniom administracji – koresponduje z podzielaną przez wielu opinią o polityce G. W. Busha. Krytyczna wobec Busha dyskusja toczona na łamach najbardziej opiniotwórczej prasy amerykańskiej zarówno codziennej, jak i poświęconej analizie polityki amerykańskiej, trwa nieprzerwanie od czasu zaangażowania w konflikt w Iraku i dotyczy różnych aspektów polityki Waszyngtonu³. Odnośnie do przyczyn utraty prestiżu przez USA wśród europejskich sojuszników stosownym wydaje

² R. Menon, *Koniec sojuszy*, „Wprost”, 8 kwietnia 2007.

³ Najnowszy zbiór opinii w: H. Binnendijk, R. Kugler, *Seeing the Elephant: The U.S. Role in Global Security*, Washington D.C. 2007.

się przytoczenie opinii jednego z najważniejszych analityków sceny międzynarodowej, Stephena Walta, który próby uprawiania samodzielnej polityki prowadzone przez mocarstwa europejskie określił jako chęć zniwelowania presji wywieranej przez Stany Zjednoczone na dotychczasowych partnerów⁴.

Coraz częściej wykorzystuje się również argument, że od początku swojej prezydentury George W. Bush próbował powrócić do strategii mocarstwowej. Wbrew dosyć powszechnie przyjętemu pogładowi, że to zamachy z 11 września 2001 roku stały się bezpośrednim powodem dla zmilitaryzowania kwestii bezpieczeństwa, amerykański prezydent podjął decyzję o kontynuacji prac nad projektem stworzenia parasola ochronnego nad Ameryką, zdolnego zatrzymać ewentualne ataki rakietami balistycznymi, już w maju 2001 roku. Pomysł ten nie był zresztą niczym nowym. Po raz pierwszy pojawił się w latach 60. i był realizowany w czasie prezydentury Reagana. Bill Clinton autoryzował decyzję o kontynuowaniu prac nad projektem, niemniej wycofał ją jeszcze przed rozpoczęciem debaty w Kongresie. George W. Bush od początku pierwszej kadencji zaczął zabiegać o poparcie dla realizacji projektu we wpływowych kręgach wojskowo-przemysłowych. Ataki terrorystyczne z 2001 roku stały się więc dodatkowym, silnym pretekstem do zintensyfikowania wcześniejszych wysiłków.

W ślad za podaną do wiadomości publicznej we wrześniu 2002 roku Narodową Strategią Bezpieczeństwa i ogłoszeniem wojny z terroryzmem poszedł wielki wzrost wydatków zbrojeniowych – w ostatnich latach Stany Zjednoczone na zbrojenia wydają 500 miliardów dolarów rocznie, co stanowi połowę wydatków zbrojeniowych ponoszonych łącznie przez wszystkie państwa⁵. Sumy te dają Ameryce niekwestionowaną przewagę strategiczną na świecie, potęgują natomiast antyamerykańskie nastroje nie tylko w regionach silnie odczuwających falę przybierającego na sile nacjonalizmu, ale również w Europie. Bushowi zarzuca się nie tylko zmilitaryzowanie kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego, wojskowe podejście do rozwiązywania problemów politycznych, ale przede wszystkim próbę podporządkowania interesów poszczególnych państw interesom Waszyngtonu. Towarzyszy temu niespotykana dotychczas fala antyamerykanizmu, wcześniej widoczna głównie w krajach borykających się z niepożądanymi skutkami globalizacji czy westernizacji, obecnie dająca się zauważyć również w krajach będących najbliższymi sojusznikami Ameryki, choćby w Wielkiej Brytanii, czego najlepszym przykładem może być wymuszone, przedwczesne odejście Tony'ego Blaira ze stanowiska premiera.

Sprzeciw najbliższych sojuszników stanowi więc wyraźny sygnał świadczący o stopniowej utracie przez Stany Zjednoczone legitymizacji światowego przy-

⁴ S. Walt, *Taming American Power*, „Foreign Policy”, September/October 2005.

⁵ *The National Security Strategy of the United States of America*, www.whitehouse.gov; *National Security Strategy Report*, September 2002, www.globalsecurity.org.

wództwa, spadku wiarygodności amerykańskiej prezydentury i osłabieniu moralnego wizerunku USA.

Przybierający na sile kryzys ideologiczny ma swój konkretny, polityczny wymiar. Europa Zachodnia wyraźnie nie daje zgody na proceder, który Timothy Garton Ash określa lapidarnym hasłem: „Ameryka gotuje, a Europa zmywa” – czyli na założenie niektórych amerykańskich strategów, że USA będą prowadziły wojny, a NATO będzie utrzymywało osiągnięty pokój. Mimo że faktycznie Europa samodzielnie nie posiada możliwości przeprowadzania operacji w odległych częściach świata, jej struktury nie są dziś w wystarczającym stopniu zintegrowane, a i cele poszczególnych państw członkowskich pozostają często rozbieżne, stare państwa członkowskie nie chcą dłużej podążać drogą wyznaczoną przez Waszyngton. Niekwestionowana przewaga wojskowa USA, która w przeszłości uspokajała Europejczyków, dziś po prostu drażni. Szczęśliwie dla nowych państw członkowskich, (zarówno w UE, jak i w NATO), nie oznacza to, rzecz jasna, dążenia do całkowitego zerwania przyjaznych stosunków z dotychczasowym protektorem. Chodzi raczej o ich weryfikację. Tyle, że do jej przeprowadzenia potrzebna jest wspólna decyzja odnośnie kierunku, w którym wspólnota europejska powinna się rozwijać, zarówno w kontekście polityczno-gospodarczym, jak i wojskowym, związanym z bezpieczeństwem, a tej na razie nie ma.

W tak szerokim i złożonym kontekście pojawiająca się koncepcja tarczy antyrakietowej jako samodzielnej inicjatywy amerykańskiej budzi wiele emocji – tak w gronie członków Unii Europejskiej, jak i w obrębie sojuszników zrzeszonych w NATO. Nowa wizja amerykańskiego systemu bezpieczeństwa ma, co prawda, chronić nie tylko Stany Zjednoczone i Kanadę, ale również większość obszaru transatlantyckiego, niemniej nie można powiedzieć, by wspólnota europejska z entuzjazmem odnosiła się do przedstawionej propozycji, niezależnie od starań podejmowanych przez sekretarza stanu, Condoleezę Rice, czy sekretarza obrony, Roberta Gatesa, którzy uczestnicząc w ostatnich dwustronnych lub wielostronnych spotkaniach, starają się przekonać poszczególnych przywódców o zaletach proponowanego przez Amerykanów systemu w świetle zagrożeń, które definiują jako perspektywę użycia przez nieobliczalnego przywódcę rakiet balistycznych uzbrojonych w głowice nuklearne czy innej broni masowego rażenia. Waszyngton twierdzi, że w obliczu takich zagrożeń stosowana w czasach zimnej wojny doktryna wzajemnego zniszczenia⁶ utraciła wszelką zasadność. W związku z tym właśnie system obrony antyrakietowej ma stać się częścią mechanizmu odstraszania przeciwnika i zarazem źródłem dla osiągnięcia stabilizacji, choć równocześnie Amerykanie niechętnie publicznie ustosunkowują się

⁶ C. Rice, R. Gates dla „Rzeczpospolitej”, *Tarcza pomoże Rosji...*, „Rzeczpospolita”, 28 kwietnia 2007.

do doktryny uderzenia wyprzedzającego, dającego faktyczną przewagę Stanom Zjednoczonym nad resztą świata. Chętnie natomiast, na potwierdzenie głoszonej strategii, odwołują się do sukcesu, jakim skończyło się aktywowanie systemu ubiegłego lata w czasie testów rakietowych w Korei Północnej, dzięki któremu Waszyngton mógł monitorować prowadzone przez Koreańczyków działania i przygotować ewentualną reakcję. Nauczeni gorzką lekcją z Iraku, Amerykanie starają się podkreślać, że Waszyngton nie chce działać na własną rękę, jak również, że pomysł zainstalowania elementów tarczy nie kłóci się z ideą niezależnych sił bezpieczeństwa w Europie ani też z projektem zainstalowania podobnego systemu ochrony przed rakietami średniego zasięgu w Europie (projekt ALTBMD, zatwierdzony w 2005 roku przez Radę NATO).

Mimo tych argumentów zdania przywódców wojskowych w NATO, jak i politycznych w UE, są wszakże podzielone. Sekretarz Generalny NATO jest zdania, że tarcza powinna powstać w ramach systemu natowskiego, przyznaje jednak, że struktura sojuszu jest zbyt luźna, by móc sprostać wymagającemu dużej koordynacji działani projektowi. Podobnie, poparcie dla projektu w ramach Unii również nie jest jednoznaczne – choć większość krajów nie potępia samej idei, zwłaszcza że sekretarz stanu zapowiedziała możliwość dopuszczenia europejskich partnerów do jego realizacji; nie widać jednak sygnałów świadczących o rzeczywistej chęci zaangażowania się w ten niezwykle kosztowny projekt.

Największe emocje związane z budową tarczy na terenie Europy, na obszarze do niedawna kontrolowanym przez Kreml, widoczne są po stronie rosyjskiej. W tej kwestii, mimo zgody sojuszników natowskich odnośnie poziomu zagrożenia atakiem rakietowym i wielokrotnych zapewnień ze strony dyplomacji amerykańskiej, że elementy tarczy nie stanowią żadnego zagrożenia dla Rosjan, Moskwa stawia absolutne *veto* i ucieka się do wszelkich metod, by dać wyraz swojemu sprzeciwowi. Tylko pozornie może przypominać to kłopoty w relacjach z władzami na Kremlu w czasach podejmowania kluczowych decyzji odnośnie rozszerzenia NATO o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Rosja Putina różni się od słabej Rosji Jelcyna i ze wszech miar dąży do odbudowy swej mocarstwowej pozycji. Posiada narzędzia niezbędne do osiągania własnych interesów i nie waha się przed ich użyciem, tym bardziej że dla Waszyngtonu istotne jest stanowisko Rosjan wobec napięć w Iranie i Korei Północnej. Dla strategów europejskich z kolei warunkiem dla podpisania nowego traktatu Rosja–NATO jest wyprowadzenie rosyjskich wojsk z Gruzji oraz mołdawskiego Naddniestrza. Tymczasem Putin od spotkania w Monachium rozwija zimnowojenną retorykę. W orędziu wygłoszonym pod koniec kwietnia 2007 roku straszy zamrożeniem rosyjskich zobowiązań wynikających z traktatu o ograniczeniu broni konwencjonalnej w Europie (CFE) z 1990 roku. Nawet jeśli jest to tylko odpowiedź na „wojenną” retorykę Busha i odniesienia należy szukać

w ochłodzeniu politycznym, a nie wojskowym, można się spodziewać, że osiągnięty w ostatnich latach system zaufania, który skutecznie niwelował zimnowojenne napięcia, zostanie osłabiony.

Właśnie w odniesieniu do tych dwóch aspektów – wymiaru politycznego i bezpieczeństwa – należy zastanawiać się nad kwestią polskiego uczestnictwa w amerykańskim projekcie budowy systemu antyrakietowego. Zgoda na instalację elementów tarczy w Polsce może oznaczać dwustronny sojusz z Ameryką. Może, ale nie musi. Należy wziąć pod uwagę również złe strony ewentualnego porozumienia, jakimi mogą się okazać: spirala braku zrozumienia, osłabienie NATO, pogorszenie i tak nienajlepszych stosunków z Rosją, ale również – w wymiarze międzynarodowym – utrata przez USA kolejnych sojuszników⁷. Jak będzie naprawdę, przekonamy się, poznając warunki negocjowanego właśnie porozumienia. Rodzi się jednak pytanie, czy awans z protegowanego na sojusznika, nawet jeśli taki status uda się osiągnąć, jest nam potrzebny?

Odwołując się do definicji naszego interesu narodowego, łatwo dostrzec, że decyzja o partycypacji w systemie obrony antyrakietowej może być najważniejszą decyzją strategiczną od czasów przystąpienia do NATO czy UE. Władze Polski dotychczas równorzędnie traktowały sojusz z Europą i rozwój przyjaznych stosunków z Waszyngtonem. Po decyzji o zaangażowaniu w iracki konflikt „stara” Europa bardzo Polskę skrytykowała. Odpowiedzi przywódców unijnych na szczycie Unia–Rosja w Samarze na pytania ministra spraw zagranicznych Rosji, Siergieja Ławrowa, o unijne poparcie dla polskiego i czeskiego uczestnictwa w systemie tarczy antyrakietowej, mogą więc brzmieć jak przestroga dla Polski. Ławrow otrzymaną odpowiedź zinterpretował bowiem w następujący sposób: kwestia ta jest przedmiotem dwustronnych negocjacji Polski i Czech ze Stanami Zjednoczonymi. Dla władz w Warszawie powinien być to wyraźny sygnał, że nasi unijni partnerzy nie ustalili jeszcze wspólnego stanowiska w kwestiach związanych z przyjęciem samodzielnej inicjatywy amerykańskiej na starym kontynencie.

Kolejną przestrogą dla polskich negocjatorów powinna być ostatnia debata w Kongresie Stanów Zjednoczonych poświęcona wydatkom i budowie tarczy. Demokraci, ciesząc się większością głosów w amerykańskim parlamencie, od początku bardzo krytycznie odnoszą się do polityki wojskowej Busha i wszystko wskazuje na to, że będą dążyć do zmniejszenia skali dzisiejszych wydatków zbrojeniowych i ograniczenia zaangażowania militarnego Ameryki na świecie. Przedstawiciele Demokratów mówią o konieczności odroczenia decyzji na czas po wyborach prezydenckich, który powinien być wykorzystany na naprawę stosunków z Rosją i usprawnienie wdrażanego systemu, określanego przez

⁷ R. Sikorski, *Don't take Poland for Granted*, „The Washington Post”, 21 March 2007.

nich jako ciągle zawodny. Już teraz Demokraci obcięli projekt budżetu Pentagonu o 160 milionów dolarów przeznaczonych na rozpoczęcie budowy bazy w Polsce. Podobnego zdania są również inne środowiska opiniotwórcze. Niedawno na łamach „New York Timesa” ukazał się artykuł Michaela O’Hanlona z Brookings Institution, w którym jeden z głównych ekspertów do spraw wojskowych proponuje, by decyzję o budowie systemu antyrakietowego w Europie podjął kolejny prezydent w 2009 albo 2010 roku, po konsultacji z nowym przywódcą Rosji⁸. Polska powinna więc uwzględnić stanowisko Demokratów, tym bardziej że wszystko wskazuje na to, że to przedstawiciel tej partii zasiądzie niedługo w fotelu prezydenta, co bez wątpienia oznaczać będzie zmianę kursu w polityce zagranicznej Waszyngtonu i może się zdarzyć, że Warszawa zostanie z sojuszem zapisanym na papierze, za który zapłaci wysoką cenę w postaci krytyki najpotężniejszych państw Unii i dalszym zaostrzeniem stosunków z Rosją.

Już teraz boleśnie odczuwamy konsekwencje oziębienia na linii Moskwa–Warszawa, które wynikają z rosyjskiej strategii dzielenia krajów Unii na lepsze i gorsze. Utrzymując zdecydowane stanowisko wobec rosyjskich sankcji gospodarczych wymierzonych przeciw Polsce, tym bardziej musimy rozważyć nasze granice wytrzymałości co do tego konfliktu przede wszystkim w odniesieniu do naszych stosunków z Unią, a nie ze Stanami Zjednoczonymi, dla których w wymiarze politycznym jesteśmy na tyle silnym partnerem, na ile silna jest nasza pozycja we wspólnocie europejskiej.

Polska nie ma wpływu na procesy związane z rozwojem zagrożeń międzynarodowych takich, jak tempo, w jakim Iran osiągnie zdolność wysyłania interkontynentalnych pocisków balistycznych, oraz na to, że Chiny będą się zbroić, co robi Korea Północna i jak na to wszystko zareaguje Rosja; nie ma również wpływu na globalną rolę amerykańskiego mocarstwa. Niemniej władze w Warszawie, podobnie jak i posłowie w chwili ratyfikacji porozumienia z Amerykanami powinni uwzględnić amerykański kryzys przywództwa, z którym bez wątpienia mamy dziś do czynienia. Niespotykana wcześniej fala antyamerykanizmu musi budzić refleksję i prowadzić do zadania pytania o to, co stało się z amerykańskim arsenałem demokracji i idealizmu, który umożliwił zwycięstwo w zimnej wojnie i przyczynił się do sukcesu państw dawnego bloku wschodniego, jakim był powrót do wspólnoty państw demokratycznych. Czy wartości, które zbudowały silną i potężną Amerykę, cieszącą się uznaniem sporej części świata na początku lat 90., zostały całkiem zaprzepaszczone, a Stany Zjednoczone podzielić los dawnych mocarstw znienawidzonych przez swoich „podopiecznych”, czy też będą w stanie wyjść poza rolę światowego żandarma? Wszystko wskazuje na to, że odpowiedź możemy uzyskać dopiero po przyszłorocznych wy-

⁸ M. O’Hanlon, *A Defense We Don’t Need (yet)*, „The New York Times”, 17 May 2007.

borach prezydenckich. Patrząc na wyniki sondaży odzwierciedlających amerykańską opinię społeczną, można mieć nadzieję, że ikona Guantanamo przejdzie powoli do historii, a zatem przypuszczalnie dopiero wówczas zostaną stworzone warunki, w których współpraca na rzecz dostosowania wspólnego systemu bezpieczeństwa do współczesnych zagrożeń stanie się rzeczywiście możliwa i bardziej konstruktywna, będzie też miała szansę stać się czymś więcej niż tylko wspomaganiem amerykańskiej supremacji.

Bibliografia

Książki:

- Binnendijk H., Kugler R., *Seeing the Elephant: The U.S Role in Global Security*, Washington 2007.
- Brzeziński Z., *The Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York 2007.
- Gaddis J. L., *Zimna wojna, Historia podzielonego świata*, Kraków 2007.
- Nye J. S., *The Paradox of American Power, Why the World's Only Superpower Can't Go Alone*, Washington 2002.

Artykuły:

- O'Honolon M., *Defense We Don't Need (yet)*, „The New York Times”, 17 May 2007.
- Walt S. M., *Taming American Power*, „Foreign Affairs”, September/ October 2005.
- Sikorski R., *Don't take Poland for Granted*, „The Washington Post”, 21 May 2007.

Materiały pobrane drogą elektroniczną:

- The National Security Strategy of the United States of America*, www.whitehouse.gov.
- National Security Strategy Report*, 16 September 2002, www.globalsecurity.org.
- Wągrowaska M., *Polska za amerykańską tarczą; Ewentualność dyslokacji systemu MD a interes narodowy*, www.csm.org.pl.

Maria Kozanecka

Utrzymujące się nierówności ekonomiczno-społeczne w okresie globalizacji. Wybrane kwestie w układzie grup krajów

Mimo dynamicznych przemian, we współczesnej gospodarce światowej utrzymuje się model: centrum–peryferia¹. Niekiedy oprócz centrum i peryferii wyróżnia się jeszcze półperyferie. Centrum stanowią kraje rozwinięte gospodarczo, o wysokim dochodzie (9386 i więcej dolarów na mieszkańca, czyli bogate), tradycyjnie nazywane także krajami przemysłowymi lub krajami Północy. Charakteryzuje je koncentracja kapitału, zaawansowanie technologiczne, produkcja na wielką skalę towarów wysoko przetworzonych, a także intensywny handel. Państwa stanowiące centrum gospodarki światowej uformowały trzy strefy: zachodnioeuropejską, północnoamerykańską i wschodnioazjatycką (Japonia wraz z częścią krajów nowo uprzemysłowionych), które wywierają silny wpływ na całość globalnych procesów rozwojowych². Natomiast mniej lub bardziej odległe peryferie to kraje rozwijające się, o średnim (o wyższym średnim 9385–3036 dolarów na mieszkańca, niskim średnim 3035–766 dolarów) i niskim dochodzie (765 dolarów i mniejszym)³, nazywane krajami biednymi, a często krajami

¹ K. Kuciński, *Gospodarka współczesnego świata*, [w:] *Wielka encyklopedia geografii świata*, Poznań 1999, s. 336–338.

² *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierli, Warszawa 2005, s. 16–18.

³ The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington.

Południa (dawniej Trzeci i Czwarty Świat). Dysponują one z reguły niewielkimi zasobami kapitału, rozwijają produkcję surowców, półproduktów i dóbr konsumpcyjnych, często o niskim stopniu konkurencyjności na rynku światowym. Półperiferie to kraje nowo uprzemysłowione oraz państwa transformujące swoje systemy gospodarcze i polityczne⁴. Zmieniają one swą strukturę gospodarczą – przy poparciu, przyzwoleniu państw rozwiniętych oraz dzięki interwencjonizmowi państwowemu – przy czym nadal większość z nich zaliczana jest do grupy państw rozwijających się.

Można przyjąć, że większość państw – niezależnie od poziomu rozwoju czy dochodu na jednego mieszkańca – od 2 połowy lat 80. XX wieku w różnym stopniu włączana jest w proces globalizacji.

W koncepcji globalizacji – tj. tworzenia neoliberalnego i zintegrowanego światowego rynku towarów, usług i kapitału przy aktywnym udziale instytucji międzynarodowych takich, jak np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu – zakładano łagodzenie narosłych historycznie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy państwami rozwiniętymi gospodarczo i rozwijającymi się. Globalizacja miała w ciągu krótkiego czasu, m.in. przez wolny handel i przepływ kapitału, prywatyzację, konkurencyjność, doprowadzić do wzrostu gospodarczego wszystkich państw świata i przewyższenia przerażającego rozziwu między bogatą Północą a biednym Południem⁵, a Tomas Straubhaar utrzymywał, że globalizacja jest największym w historii programem podnoszenia dobrobytu w skali świata⁶.

Nie wnikając w toczące się spory o globalizację, na podstawie materiałów źródłowych wysunąć można tezę, że dystans pomiędzy umownymi Północą a Południem nie zmniejsza się, a wręcz przeciwnie – wzrasta. W celu potwierdzenia tego poglądu w toku dalszej analizy posłużono się wartościami bezwzględными oraz wskaźnikami dotyczącymi przepływu kapitału – głównie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), handlu międzynarodowego, produktu narodowego brutto (PNB) oraz stref ubóstwa, nawiązując najczęściej do lat 1980–2003.

Wśród elementów, które współcześnie wpływają na dynamikę gospodarek krajowych, istotne znaczenie mają dwa czynniki: bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) i handel zagraniczny. Są to zjawiska ekonomiczne ściśle zwią-

⁴ Do pierwszej generacji krajów nowo uprzemysłowionych należą: Korea Południowa, Tajwan, Hongkong, Singapur, Brazylia i Meksyk; do drugiej: Tajlandia, Indonezja, Malezja, Filipiny, Cypr i Jordania; do trzeciej zaś: Indie, Egipt, Argentyna i Chile. Por. P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Warszawa 2004, s. 200, 227, 256.

⁵ M. Dobrosielski, *Świat jedno- czy wielobiegunowy?*, „Dziś” 2007, nr 4, s. 46.

⁶ S. Albinowski, *Globalizacja – próba konfrontacji poglądów z rzeczywistością*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, „Biuletyn” 2004, nr 2, s. 17.

zane z globalizacją⁷, której przesłanką jest pobudzenie i intensyfikowanie powiązań krajowych i międzynarodowych, przynoszących bezpośrednie korzyści podmiotom biorącym w nich udział, a pośrednio – społeczeństwom. Główną siłą nośną procesów globalizacji są ponadnarodowe korporacje, dysponujące olbrzymim kapitałem, które zyskują coraz mocniejszą pozycję wobec rządów państw i gospodarek narodowych. Należy zaznaczyć, że przestrzenny rozkład globalizacji związany jest silnie z nowym podziałem pracy, tj. specjalizacją wewnątrzgałęziową głównie w krajach przemysłowych, w który przez filie transnarodowe włączane są tylko niektóre segmenty gospodarek krajów rozwijających się. Na 100 największych korporacji w 2003 roku wszystkie miały siedziby w krajach tworzących centrum, ale ich filie rozmieszczone są w różnych krajach, w tym także rozwijających się.

Ze względu na różne metodologie przy wydzielaniu regionów (grup krajów), stosowane przez ONZ⁸, Bank Światowy, czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, porównania regionalne, przedmiotowe – w tym także dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych – są utrudnione, a nawet wyraźnie ograniczone. Przy bardzo zmiennych tendencjach w przepływie BIZ ich wartość skumulowana w krajach świata w 1980 roku wynosiła 560 mld, a w 2003 roku ponad 8 bilionów dolarów, ale tylko 11% – w obu przypadkach – przypadało na państwa rozwijające się. Wskaźnik napływu BIZ na jednego mieszkańca w 2003 roku w krajach rozwiniętych wynosił 377 dolarów, w krajach rozwijających się tylko 36 dolarów – przy rozpiętości od 13 w Afryce Subsaharyjskiej do 93 w Ameryce Łacińskiej i Karaibach (tab. 1).

Tab. 1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do sektorów produkcyjno-usługowych i regionów w latach 1992–2003

Regiony	BIZ w mln dolarów				BIZ na 1 osobę w dolarach		
	1992-1997	1998	2000	2003	1998	2000	2003
Świat	310879	690905	1387953	559576	117	229	89
Kraje rozwijające się:	130129	218360	279966	193003	44	54	36

⁷ M. Guzek, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Warszawa 2006, s. 22.

⁸ *World Investment Report. The Shift Towards Services. United Nations*, New York–Geneva 2004, s. 367–371; *The World Bank, World Development Indicators 2005*, Washington, s. 25.

Azja i Pacyfik	74494	102449	146195	107278	.	.	.
Europa Środkowa i Wschodnia	11533	24305	27508	20970	.	.	.
Ameryka Łacińska i Karaiby	38167	82491	97537	49722	76	186	93
Afryka Subsaharyjska	4010	6209	5810	9250	6	15	13
Kraje rozwinięte	180750	472545	1107987	366573	553	1158	377

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *World Investment Report. The Shift Toward Services. United Nations*, New York–Geneva 2004, s. 367–371.

Na tej podstawie można wnioskować, że nie miał on większego znaczenia dla pobudzenia gospodarczego w krajach Południa, gdyż towarzyszyła temu równocześnie ogromna dysproporcja w alokacji środków. Z całego strumienia BIZ (690 mld dolarów) do krajów rozwijających się w 1998 roku (218 mld dolarów) prawie 35% zostało ulokowane w Chinach i Brazylii. Bardzo zbliżoną sytuację odnotować można w 2003 roku. Wykazujący takie dysproporcje rozkład jest wynikiem preferencji kapitału i ma niewiele wspólnego z działaniem na rzecz pobudzenia rozwoju w dziesiątkach krajów Południa. A ten kolosalny wzrost napływu BIZ w 2000 roku, który uznać można za przejaw wzmożonej globalizacji, potwierdza zwiększanie, a nie zmniejszanie istniejących dysproporcji między Północą a Południem⁹. Z całej kwoty 1388 mld dolarów BIZ w tymże roku 80% napłynęło do krajów rozwiniętych, a tylko 20% do rozwijających się. Regionem o największym odbiorze BIZ były państwa Unii Europejskiej (blisko 700 mld dolarów). Zatem wyrazić można opinię, że przyspieszony proces globalizacji, który rozpoczął się od połowy lat 80. XX wieku, nie zmniejsza istniejących dysproporcji w napływie BIZ. Na niekorzystne zjawiska związane z przepływem kapitałów, prowadzące m.in. do powstawania tzw. pętli zadłużenia i regresu gospodarczego wielu krajów, zwracają uwagę znawcy przedmiotu. Jeffrey Sachs np. mówi o konieczności zwiększenia napływu kapitału do krajów rozwijających się, a także o potrzebie łagodzenia dotychczasowej restrykcyjnej polityki pieniężnej lansowanej przez Bank Światowy. Grzegorz Kołodko wskazuje na lichwiarską wprost politykę tej instytucji i podaje następujący przykład: w latach 1970–2002 kraje

⁹ S. Albinowski, *Gospodarka światowa po „Szczycie Ziemi” w Johannesburgu*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, „Biuletyn” 2003, nr 1, s. 65.

afrykańskie uzyskały 540 mld dolarów kredytów, spłaciły 550 mld i nadal są zadłużone na blisko 300 mld dolarów¹⁰. Wedle opinii Mariana Dobrosielskiego w 2005 roku oficjalna pomoc państw Północy dla 122 państw rozwijających się wynosiła 58 mld dolarów. W tym samym roku państwa te przekazały krajom Północy 480 mld dolarów z tytułu spłaty odsetek i długów¹¹.

Jeśli chodzi o handel międzynarodowy, stwierdzić można, że na kraje rozwinięte w 1980 roku przypadało 72% wartości eksportu światowego, w 2003 roku – 74% (tab. 2). Oczywiście, we wszystkich regionach odnotowano wzrost eksportu w badanym okresie, ale dynamika wzrostu była większa w grupie państw rozwiniętych niż rozwijających się.

Tab. 2. Eksport towarów według regionów w latach 1980–2003

Regiony	Eksport w mld dolarów			Na 1 osobę w dolarach	
	1980	1990	2003	1980	2003
Świat	1900797	3505243	7579698	429	1208
Kraje rozwijające się:	532283	667368	1996437	146	377
Azja Wschodnia i Pacyfik	69163	155942	774808	49	418
Europa Wschodnia i Azja Centralna	105745	144784	459184	248	973
Ameryka Łacińska i Karaiby	97994	143271	374551	272	702
Północna Afryka i Środkowy Wschód	167875	125938	226309	965	725
Azja Południowa	13606	27728	81009	15	57

¹⁰ G. Kołodko, *Etyka w działalności gospodarczej*, „Dziś” 2007, nr 5, s. 44.

¹¹ M. Dobrosielski, *Świat...*, s. 47.

Afryka Subsaharyjska	77900	68416	110571	204	157
Kraje rozwinęte	1368514	2837237	5579666	1734	5740

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *World Development Indicators 2000*, Washington, s. 200; The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington, s. 216.

Wyraźne przyspieszenie eksportu wystąpiło od lat 90. XX wieku w państwach azjatyckich nowo uprzemysłowionych pierwszej i drugiej generacji – mieszczących się w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku, prowadzących tradycyjne gospodarki o orientacji rynkowej. Do grona tego zapewne dodać można Indie i Brazylię – przechodzące od polityki autonomicznej do wolnorynkowej.

Na obszarze Azji, a także w całej gospodarce światowej coraz bardziej liczą się Chiny, które przechodząc proces transformacji gospodarczej, wykazują się wielką dynamiką i ekspansją przestrzenną w handlu zagranicznym. W 1980 roku wartość eksportu Chin wynosiła 18 mld dolarów, w 1990 roku – 62 mld, a w 2003 roku osiągnęła już 438 mld dolarów¹². W tym też roku Chiny zajęły trzecią pozycję w świecie po Stanach Zjednoczonych AP i Niemczech, a wyprzedziły wielu wcześniejszych potentatów w dziedzinie eksportu.

Bez wątpienia na rosnącą potęgę Chin w układzie światowym miały wpływ przemiany w wewnętrznej polityce gospodarczej i zagranicznej tego państwa. Otwarcie się Chin na świat, poprzez stosowne preferencyjne regulacje prawne, było zachętą nie tylko dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale także tworzenia uprzywilejowanych stref ekonomicznych oraz tzw. otwartych miast, w których rozwijały się różne branże gospodarki, w dużym stopniu ukierunkowane na rynek międzynarodowy¹³. Wielką rolę w tym względzie odgrywają filie korporacji transnarodowych. Jest to najbardziej widoczne w przypadku krajów, które zanotowały największą dynamikę wzrostu udziału w eksporcie światowym – do tych właśnie krajów należą m.in. Chiny. Udział filii korporacji międzynarodowych w eksporcie chińskim jest wysoki.

W 2001 roku 50% wartości eksportu chińskiego (ogólna wartość eksportu chińskiego wynosiła 280 mld dolarów) realizowana była przez filie zagraniczne, specjalizujące się w produkcji artykułów wysokich technologii¹⁴.

¹² International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 2004*, Washington, s. 131–134.

¹³ K. Starzyk, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w rozwoju gospodarczym Chin*, [w:] *Problemy gospodarki światowej, cz. 1: Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Warszawa 2001, s. 63.

¹⁴ T. Białowąs, *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Toruń 2006, s. 132.

Decydującymi tu korporacjami były: Samsung Electronics (z siedzibą w Korei Południowej), International Business Machines (z siedzibą w Stanach Zjednoczonych AP) oraz Nokia (z siedzibą w Finlandii).

Mimo dużego ogólnego wzrostu eksportu w świecie, jak też w wyróżnionych regionach, wskaźnik wartości eksportu na jednego mieszkańca w 2003 roku na Południu był piętnastokrotnie mniejszy niż na Północy, co w kwotach bezwzględnych dawało wynik, odpowiednio, 377 i 5740 dolarów. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać można m.in. w warunkach, jakie narzucają kraje przemysłowe (na forum WTO) reszcie świata. Główną pozataryfową metodą obrony producentów krajowych Północy są subwencje do własnej produkcji rolnej. Obniżają one ceny na rynku światowym, a tym samym dochody krajów rozwijających się z eksportu produktów rolnych. Jednak największe straty kraje Południa ponoszą w handlu zagranicznym na skutek niekorzystnych zmian cen. W handlu towarami *terms of trade* krajów rozwijających się¹⁵ pogorszyły się w latach 1980–2001 o ponad 30%. W 2001 roku w porównaniu z rokiem 1980 wskaźnik cen surowców (poza ropą naftową) spadł o 44%, zaś artykułów przemysłowych wzrósł o 23%. Zatem, gdyby w 2003 roku utrzymał się poziom cen eksportowych z roku 1980, wówczas wartość eksportu krajów Południa byłaby o kilkaset mld dolarów większa od kwot faktycznie uzyskanych (tab. 3). Innym przykładem potwierdzającym utrzymujące się nierówności w stosunkach międzynarodowych jest produkt światowy brutto. Zwiększył się on w 2003 roku o 215% w porównaniu do 1980 roku, czyli z blisko 11 do 35 bilionów dolarów.

Tab. 3. Ludność i produkt narodowy brutto według regionów w latach 1980–2003

Regiony	Ludność w mld		PNB w mld dolarów		PNB na 1 osobę w dolarach	
	1980	2003	1980	2003	1980	2003
Świat	4430	6272	10960	34577	2474	5510
Kraje rozwijające się:	3641	5300	3137	6777	871	1280
Azja Wschodnia i Pacyfik	1398	1855	503	1988	370	1070

¹⁵ S. Albinowski, *Globalizacja...*, s. 26–27.

Europa Wschodnia i Azja Centralna	426	472	927	1217	2175	2580
Ameryka Łacińska i Karaiby	360	533	788	1747	2188	3280
Środkowy Wschód i Afryka Północna	174	312	410	744	2355	2390
Azja Południowa	906	1425	237	733	263	510
Afryka Subsaharyjska	381	705	271	351	710	500
Kraje rozwinięte	789	972	7936	27806	9596	28600

Źródło: opracowanie własne na podstawie: The World Bank, *World Development Indicators 2000*, Washington, s. 40, 188; The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington, s. 24.

Ludność w tym samym czasie wzrosła w skali świata o 42%. W takiej sytuacji można by oczekiwać łagodzenia historycznie narosłych, dramatycznych dysproporcji w warunkach życia ludności. Należy jednak podkreślić, że nie ma linearnego związku między wzrostem ludności a poziomem rozwoju ekonomicznego, gdyż ten ostatni determinowany jest m.in. postępem technicznym, wydajnością pracy, otwartością gospodarki oraz ogólnym nagromadzonym bogactwem ekonomicznym. A w tym zakresie występuje przepaść między państwami bogatymi a biednymi, szczególnie najbiedniejszymi, dodatkowo charakteryzującymi się dużym wzrostem ludności. Natomiast na sytuację demograficzną mają wpływ czynniki ekonomiczne, ale przede wszystkim czynniki kulturowe, np. tradycje, obyczaje, religie, różne modele rodzin, filozofia życia itd.

Pewnym potwierdzeniem – choć zapewne dyskusyjnym – powyższego poglądu jest rozdysponowanie produktu światowego brutto w poszczególnych regionach świata. Zatrważające są liczby dotyczące ludności i produktu narodowego brutto według wyróżnionych regionów (tab. 3). Dane zawarte w tabeli potwierdzają znany fakt znacznej stabilizacji demograficznej krajów bogatych i nadal szybkiego przyrostu ludności pozostałych krajów, przede wszystkim w rejonie Afryki Subsaharyjskiej i Azji Południowej. Ma to, oczywiście, znaczenie dla omawianej kwestii. Widoczne jest ogromne zróżnicowanie wysokości produktu narodowego brutto w różnych regionach świata i pogłębianie dysproporcji między regionami w badanych latach.

Podczas gdy w 1980 roku w bogatych krajach średni produkt na jednego mieszkańca rocznie wynosił 9596 dolarów, to w regionach o średnim i niskim dochodzie wynosił 871 dolarów, czyli był jedenastokrotnie niższy. Najbiedniejszymi regionami (poniżej 400 dolarów) charakteryzowały się kraje Azji Południowej oraz Azji Wschodniej i Pacyfiku. Różnice w dochodzie na jednego mieszkańca pomiędzy umownymi Północą a Południem – jak już wspomniano – były wówczas jedenastokrotne. W 2003 roku różnice te były już dwudziestodwukrotne (tab. 3), a produkt w Afryce Subsaharyjskiej na jednego mieszkańca obniżył się z 710 do 500 dolarów (m.in. wskutek eksplozji demograficznej). W pozostałych regionach widoczny jest wzrost omawianego wskaźnika, szczególnie w regionie Azji Wschodniej i Południowej – o największym potencjale demograficznym w świecie. W obu tych regionach w 2003 roku zamieszkiwało 44% populacji globu ziemskiego. Jest to bardzo optymistyczny fakt. Znaczna część państw tych regionów weszła na drogę radykalnych przemian gospodarczych, dokonujących się w szerokim zakresie w ramach interwencjonizmu państwowego¹⁶ przy równoczesnym otwarciu gospodarek na napływ BIZ (np. Chiny, Wietnam).

Jak wskazują materiały źródłowe (tab. 3), produkt narodowy brutto powiększył się w układzie światowym i regionalnym. W ciągu 24 lat udział krajów rozwiniętych (bogatych) w wytwarzaniu PNB wzrósł z 72% do 80% (czyli o 8%), podczas gdy udział regionów o średnim i niskim produkcie, czyli państw rozwijających się, spadł z 28% do 20%. W tym samym czasie ludność krajów bogatych wzrosła o 23%, a w tych drugich o 46%. Z informacji powyższych wynika, że pogłębia się nierównowaga w układzie świata pomiędzy poziomem zaludnienia, dynamiką jego wzrostu a produktem. Różnice w tym zakresie są ogromne. Na przykład w 2003 roku w Norwegii PNB na jednego mieszkańca wynosił 43400 dolarów, a w Etiopii 90 (ludność Norwegii wynosiła 5 mln osób, Etiopii – 69 mln osób). Jak już wspomniano, duże różnice występują pomiędzy poszczególnymi regionami Południa oraz między krajami tych samych regionów. Oto przykłady z trzech państw południowoafrykańskich. Produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca w Botswanie (4360 dolarów) był 7 razy większy niż w Zimbabwie (620 dolarów) i 17 razy większy niż w Mozambiku (270 dolarów). Opisana sytuacja w różnych regionach i krajach jest, oczywiście, konsekwencją nie tylko przemian demograficznych, lecz przede wszystkim całego splotu uwarunkowań ekonomicznych, społeczno-historycznych i politycznych.

Dla zachowania tak stabilności, jak i niewielkiego wzrostu gospodarczego – nie mówiąc o aspekcie moralnym – utrzymywanie się tak ogromnego dystansu w produkcie narodowym nie może być w najbliższej przyszłości tolerowane.

¹⁶ P. Bożyk, *Zagraniczna...*, s. 199–206, 256–265.

Ten wielki problem winien znaleźć się w centrum uwagi organizacji międzynarodowych, rządów różnych krajów, a przede wszystkim rządów i społeczeństw państw bogatych.

Najbardziej uderzającym aspektem nierówności jest bieda ogromnej części ludności świata, która ujawnia się w niedożywieniu kalorycznym oraz strukturalnym. W całym badanym okresie największe niedożywienie kaloryczne obejmowało ludność Afryki Subsaharyjskiej i Azji Południowej i, co istotne, dotyczy ono stale rosnącej liczby ludzi.

W dobie postępu technicznego i zachodzących procesów globalizacji w gospodarce światowej szczególnego wysiłku ze strony społeczności międzynarodowej wymaga zmniejszenie stref ubóstwa w dziesiątkach krajów. Ten tak istotny problem podniesiony został na forum ONZ dopiero w 2000 roku (szczyt ONZ, który odbył się w Nowym Jorku). Zapadła wówczas decyzja o podjęciu działań, mających na celu zmniejszenie w pewnej perspektywie czasu o połowę liczby ludności żyjącej w skrajnym ubóstwie, tj. za 1 dolara dziennie¹⁷. W 1990 roku liczba ludności żyjącej w skrajnym ubóstwie wynosiła 1218 mln osób, a w 1999 roku zmniejszyła się do 1096 mln¹⁸. Warto nadmienić, że badania oceny niedożywienia i biedy zainicjowane zostały przez FAO dopiero w 1990 roku. Najpierw miały one charakter sondażowy, a w 1999 roku przeprowadzone zostały na większą skalę i objęto nimi ponad 90 krajów.

Międzynarodowe kryteria ubóstwa opracowane i modyfikowane przez Bank Światowy od 1990 roku wyznaczają granicę ubóstwa przy zastosowaniu dwóch progów dochodowych¹⁹. Granicą skrajnego ubóstwa jest dochód poniżej 1,08 dolara na osobę, zaś w krajach o średnim dochodzie granicę ubóstwa mają wyznaczać 2 dolarów.

Nie wnikając w zasadność przyjmowanych kryteriów, jedno nie ulega wątpliwości, mianowicie, że ustawienie progu ubóstwa nawet na poziomie 2 dolarów dziennie (tab. 4) znacznie zawęży rozmiary tego dramatycznego zjawiska w skali światowej. Przyjmując powyższe kryterium, można stwierdzić, że liczba ubogich żyjących w niedostatku w 2001 roku wynosiła 2735 mln osób (co stanowiło 53% populacji świata) i od 1981 roku wykazuje tendencję wzrostową (2450 mln osób), a w skrajnym ubóstwie w tymże 2001 roku o przetrwanie walczyło 21% ludności, tj. 1089 mln osób. Mimo wielu akcji humanitarnych, prowadzonych przez organizacje międzynarodowe, niektóre rządy oraz instytucje pozarządowe, w niedostatku żyje ponad połowa ludności świata.

¹⁷ S. Albinowski, *Gospodarka...*, s. 55.

¹⁸ The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington, s. 67.

¹⁹ The World Bank, *World Development Indicators 2000*, Washington, s. 3, 65; *World Development Indicators 2003...*, s. 5.

Prognoza Banku Światowego zakłada spadek w latach 2000–2015 liczby najuboższych o 540 mln osób, czyli strefa światowego ubóstwa zostałaby zmniejszona z 53% do 38% ludności Ziemi. Zmniejszenie liczby ubogich o pół miliarda ma być osiągnięte niemal wyłącznie przez Chiny, nie dotyczy więc pozostałych krajów rozwijających się i ich ludności, szczególnie zamieszkujących Afrykę Subsaharyjską i Azję Południową.

Różnice w poziomie życia tak jednostek, jak i krajów występowały i będą występować nadal, niemniej tak rażące nierówności, o jakich wyżej mówiliśmy, muszą wywoływać we współczesnym świecie gwałtowny sprzeciw i skupiać uwagę społeczności międzynarodowej na sukcesywnym ich ograniczaniu.

W ramach podsumowania stwierdzić można, że dwa główne zjawiska związane z procesem globalizacji, tj. przepływ kapitału i handel zagraniczny, zbyt słabo zaznaczyły się we wzroście produktu narodowego brutto krajów rozwijających się. Dynamika zjawisk ekonomicznych w układzie światowym od lat 80. XX wieku do początku XXI wieku wyraźnie towarzyszy wyłącznie grupie krajów rozwiniętych, a widoczne jest to we wskaźnikach handlu zagranicznego i PNB. Jak stwierdzono, udział w światowym eksporcie państw rozwijających się – mimo wzrostu bezwzględnego – zmniejszył się w 2003 roku o 2 punkty w porównaniu do roku 1980, a w światowym produkcie brutto nawet o 8 punktów. Również rozpiętość wartości wskaźników przeliczonych na jednego mieszkańca wyraźniej wskazuje na utrzymywanie się dystansu rozwojowego pomiędzy państwami Północy i Południa.

Tab. 4. Strefy światowego ubóstwa w latach 1981–2015

Regiony	Ludność w mln utrzymująca się za 2 i mniej dolarów dziennie					Ludność w % utrzymująca się za 2 i mniej dolarów dziennie w stosunku do ogółu ludności				
	1981	1990	1999	2001	2015	1981	1990	1999	2001	2015
Azja Wschodnia i Pacyfik w tym:	1170	1116	900	864	339	84,8	69,9	50,3	47,4	16,6
Chiny	876	825	628	593	219	88,1	72,6	50,1	46,7	18,4
Europa Wschodnia i Azja Centralna	20	23	113	93	45	4,7	4,9	23,8	19,7	9,3

Ameryka Łacińska i Karaiby	99	125	127	128	117	26,9	28,4	25,1	24,5	18,9
Środkowy Wschód i Afryka Północna	52	51	70	70	62	28,9	21,1	24,3	23,2	16,0
Azja Południowa	821	958	1039	1064	1139	89,1	85,5	78,1	77,2	68,0
Afryka Subsaharyjska	288	382	489	516	618	73,3	75,0	76,1	76,6	70,4
Razem	2450	2654	2739	2735	2320	66,7	60,8	54,4	52,9	38,2
Razem bez Chin	1574	1829	2111	2142	2101	58,8	56,6	55,8	54,9	44,7

Źródło: The World Bank, *World Development Indicators* 2003, Washington, s. 5; The World Bank, *World Development Indicators* 2005, Washington, s. 67.

Zatem proces globalizacji, kształtowany głównie przez korporacje transportowe opierające swoją działalność na wzroście własnego kapitału, pogłębia nierównowagę i niestabilność w gospodarce światowej (kryzysy finansowe, zadłużenia w krajach rozwijających się). A teza, że globalizacja jest największym w historii programem podnoszenia dobrobytu, nie potwierdza się w realiach życia codziennego ogromnej części ludności krajów Południa.

By nadać bardziej „ludzką twarz” globalizacji, niezbędne jest zacieśnienie współpracy międzynarodowej, opartej na wzajemnym poszanowaniu partnerów, równouprawnieniu i solidarności. Potrzebne są nowe uregulowania formalne pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Bankiem Światowym, Światową Organizacją Handlu i rządami poszczególnych państw. Szczególnie istotne wydaje się silniejsze niż dotąd respektowanie w tego rodzaju przedsięwzięciach interesów i postulatów krajów słabiej rozwiniętych oraz ich regionalnych stowarzyszeń gospodarczych.

Bibliografia

- Albinowski S., *Gospodarka światowa po „Szczycie Ziemi” w Johannesburgu*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, „Biuletyn” 2003, nr 1.
- Albinowski S., *Globalizacja – próba konfrontacji poglądów z rzeczywistością*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, „Biuletyn” 2004, nr 2.
- Białowās T., *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006.
- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 2004*, Washington.
- Dobrosielski M., *Świat jedno- czy wielobiegunowy?*, „Dziś” 2007, nr 4.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Kołodko G., *Etyka w działalności gospodarczej*, „Dziś” 2007, nr 5.
- Starzyk K., *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w rozwoju gospodarczym Chin*, [w:] *Problemy Gospodarki Światowej 1, Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2001.
- The World Bank, *World Development Indicators 2000*, Washington.
- The World Bank, *World Development Indicators 2003*, Washington.
- The World Bank, *World Development Indicators 2005*, Washington.
- World Investment Report. The Shift Towards Services. United Nations*, New York–Geneva 2004.
- World Investment Report. Transnational Corporations and the Internationalization of Investment, ed. by D. United Nations, New York–Geneva 2005.

Łukasz Tomasz Sroka

Izrael w relacjach międzynarodowych. Tradycje i współczesność¹

Wiele osób zadaje – wydawałoby się trudne – pytanie: z czego wynikają współczesne problemy związane z Izraelem oraz jego relacjami z narodami zamieszkującymi Bliski Wschód? Tymczasem odpowiedź jest bardzo prosta: w dużej mierze mamy do czynienia ze skutkiem starej i dobrze znanej politologom zasady, a mianowicie, że „polityka nie znosi próżni”. Inna rzecz, że łatwa odpowiedź nie przynosi równie łatwych recept na bolączki, które doskwierają nie tylko Żydom i Palestyńczykom, ale promieniają na cały świat. Znajomość historii Izraela i jego obecności w relacjach międzynarodowych nie musi prowadzić do rozwiązywania trudności, jakie wytworzyły się na Bliskim Wschodzie. Niemniej brak tej wiedzy tym bardziej nie przybliży dnia, w którym zapanuje pokój. Niemiejsza historia jest ciekawa także z tego powodu, że zawiera niezmiernie dużo polskich akcentów.

Wróćmy zatem do przytoczonej powyżej zasady: „polityka nie znosi próżni” i wyjaśnijmy, jaki jest jej związek z podjętym tematem. Otóż próżnia wytworzona została przez starożytnych Rzymian, którzy w 70 roku naszej ery, tłumiąc powstanie żydowskie, zburzyli Świątynię Jerozolimską. W ten sposób rozpoczął się „czas wielkiej Diaspory”², Żydzi rozproszyli się na ogromnym terytorium,

¹ Opracowanie zawiera fragmenty przygotowywanej przez autora książki *Izrael. Historia widziana z polskiej perspektywy*.

² Diaspora (grec. rozproszenie), czyli rozproszenie Żydów wśród innych narodów i innowierców,

obejmującym między innymi Aleksandrię, Afrykę Północną, Półwysep Iberyjski, południową Galię, Rzym, Mezopotamię, Kaukaz, Persję, Azję Środkową i Indie. Naturalnie, nie wszyscy Żydzi opuścili ziemie swoich ojców. Część z nich pozostała, lecz żyła w poddaństwie i nie była już suwerenem tych ziem. Rzeczoną funkcję przejmowali kolejni najeźdźcy. Po Rzymianach przyszedł czas na Bizantyjczyków, następnie panowali: Arabowie, muzułmańska dynastia Seldżuków, chrześcijańskie rycerstwo i pospólstwo nazywane krzyżowcami, muzułmańscy Mamelucy i Turcy. Na koniec, w latach 1917–1948 zwierzchność nad tym terytorium przypadła Brytyjczykom. A zatem próżnia została wypełniona, co więcej – każdy z najeźdźców odcisnął na tych ziemiach swoje piętno. Żyjący w rozproszeniu Żydzi nigdy nie przestali marzyć o powrocie do obiecanej im przez Boga ziemi i odbudowie własnego państwa. Mimo to miały wieki, a do masowego powrotu Żydów, z wielu przyczyn, nie dochodziło. W tym czasie opisywane terytorium zyskało nowe, muzułmańskie oblicze. Próba odwrócenia tego trendu wielu osobom przypominała działanie, które popularnie określa się „zawracaniem kijem Wisły”. Tak czy inaczej, śmiałków nie brakowało, wręcz przeciwnie, począwszy od XVIII wieku zaczęło ich przybywać. Formułowane – z początku nieśmiało – koncepcje, na przestrzeni XIX wieku stały się ważnym ogniwem międzynarodowej polityki.

W 1799 roku nie kto inny jak Napoleon Bonaparte zwrócił się z apelem do Żydów z Azji i Afryki, aby pod jego sztandarami odbudowali starożytną Jerozolimę. W kolejnych latach całą serię pomysłów związanych z odbudową własnej narodowej siedziby snuli intelektualiści. Niemniej zwolennicy budowy Państwa Żydowskiego nie zdołali zyskać poparcia mas żydowskich. W tym czasie wielu Żydów wierzyło, czy też starało się wierzyć, iż kluczem do ich szczęścia jest asymilacja, czyli upodobnienie się do narodów, wśród których żyli, i przyswojenie ich kultury. Kalkulowano w ten sposób: skoro jesteśmy poniżani i prześladowani ze względu na naszą odmiennność (przejawiającą się m.in. w używanym języku, religii, ubraniu), to po jej usunięciu staniemy się tacy jak ogół społeczeństwa i uzyskamy te same prawa, w myśl starego przysłowia – „słowa uczą, a przykłady pociągają”. Istotnie, niektóre wydarzenia mogły świadczyć o tym, iż najwłaściwszym rozwiązaniem jest właśnie asymilacja. Kolejne państwa wprowadzały równouprawnienie Żydów. W 1868 roku Benjamin Disraeli (1804–1881) został premierem rządu angielskiego; w 1870 roku Isaaca Adolpha Crémieuxa (1796–1880) mianowano ministrem sprawiedliwości we Francji; w 1873 roku Józef Oettinger (1818–1895), lekarz, jako pierwszy Żyd uzyskał tytuł profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wiele wskazywało na to, że „idzie nowe”; być

rozpoczęła się w VI w. p.n.e., wówczas Żydzi zostali wysiedleni do Babilonii. Wzmoczenie diaspory nastąpiło wskutek wojny Żydów z Rzymianami (66–70 n.e.) i powstania Bar Kochby (132–135 n.e.) – „czas Wielkiej Diaspory”.

może szło, lecz bardzo szybko okazało się, że „stare”, czyli antysemityzm, silnie zakorzeniło się wśród narodów europejskich. Co więcej, w wielu miejscach Europy antysemityzm zaczął się odradzać w nowej, jeszcze bardziej agresywnej postaci. Za sprawą przykrych doświadczeń ci, którzy wierzyli w dobrodziejstwa asymilacji, doznawali swoistych nawróceń. Wśród pierwszych „nawróconych” znajdował się Leo Pinsker (1821–1891), który urodził się na ziemiach polskich w Tomaszowie, a dorastał w Odessie. Ukończył studia prawnicze, lecz z powodu carskiego ustawodawstwa nie mógł prowadzić własnej praktyki. Z tego powodu podjął nowe studia, medyczne, i został lekarzem. Nawet restrykcje prawne, których doznał osobiście, nie zniechęciły go do asymilacji. Przewartościowanie w umyśle Pinskera nastąpiło wraz z pogromami Żydów w Rosji, które miały miejsce w latach 1881–1882. W 1882 roku ukazała się napisana przez niego (anonimowo) praca *Samowyzwolenie. Apel do Żydów*, ze słowem wstępnym Achada Ha-am’a. Pinsker zyskał uznanie i przyłączył się do ruchu Chowewej Syjon (Miłośnicy Syjonu). Znaczna część Żydów, szczególnie ortodoksi, uznała go za niepoprawnego rewolucjonistę. Owszem, wierzone w powrót do Ziemi Izraela, ale miało się to stać za sprawą przyścia Mesjasza. Pinsker nie chciał już dłużej czekać i włożył wiele wysiłku w formowanie ruchu Miłośników Syjonu. Postanowił, że najważniejsze decyzje związane z planami odbudowy własnej siedziby narodowej powinien podjąć kongres. Delegaci z Francji, Niemiec, Palestyny, Rumunii, Królestwa Polskiego, Rosji i Wielkiej Brytanii zebrali się w 1884 roku w Katowicach – mieście, które, nie wiadomo dlaczego, polska historiografia często omija, gdy omawiana jest historia syjonizmu. Tymczasem o Katowicach uczą się dzieci w wielu żydowskich szkołach na całym świecie. Podczas obrad, które trwały od 6 do 11 listopada, postanowiono scentralizować ruch i utworzyć jego główną siedzibę w Odessie. Natomiast najważniejsza decyzja, którą podjęto, brzmiała: odbudowujemy swoje państwo na Bliskim Wschodzie.

W tym kontekście zupełnie poważnie brzmi tytuł artykułu Bartosza T. Wieleńskiego *Izrael powstał w Katowicach*³. Liczne spory wśród społeczności żydowskiej, brak odpowiednich funduszy oraz kłopoty ze zdrowiem sprawiły, że działalność Pinskera w kolejnych latach straciła impet. Szczęściem w nieszczeniście było to, że w kilka lat po śmierci Leo Pinskera na światowe salony polityczne wkroczył Teodor Herzl (1860–1904), pochodzący ze zgermanizowanej rodziny węgierskich Żydów, publicysta i pisarz. Herzl także miał za sobą lata wiary w asymilację i, podobnie jak Pinsker, doznał rozczarowania. Do jego świadomości przemówiła sprawa Dreyfusa. Alfred Dreyfus (1859–1935) został pierwszym Żydem w składzie francuskiego sztabu generalnego. W 1894 roku, na podstawie sfalszowanych dowodów, został oskarżony o szpiegostwo na rzecz Niemiec.

³ <http://miasta.gazeta.pl/katowice/1,35055,2265328.html>; stan na dzień: 27.04.2007.

Procesowi towarzyszyła publiczna nagonka na Żydów, która wywołała „stare upiory”. Nie pomogły nawet znalezione dwa lata później dowody, wskazujące na szpiegowską działalność innego członka sztabu generalnego. Dreyfus został skazany, a do jego uniewinnienia i rehabilitacji doszło dopiero w 1906 roku. Teodor Herzl, pracujący wówczas w Paryżu jako korespondent gazety „Neue Freie Presse”, zrozumiał, że główną, a właściwie jedyną winą Dreyfusa było jego żydowskie pochodzenie. On także postanowił przełać swoje myśli na papier.

W 1896 roku wydana została książka Herzla *Państwo Żydowskie. Próba nowoczesnego rozwiązania kwestii żydowskiej*. Pracę można uznać za manifest programowy syjonistów. Autor w pełni zdawał sobie sprawę z faktu, iż pomysł odbudowy Państwa Żydowskiego wielu ludziom „nie mieścił się w głowie”, mimo to był przeświadczony o swojej racji. We Wstępie do pracy napisał słynne już zdanie: „Żydzi, gdy zechcą, będą mieli własne państwo i zasłużą sobie na nie”⁴.

W kolejnych rozdziałach Herzl kreśli przed czytelnikami szczegółowy plan budowy państwa oraz snuje wizje o ustroju, gospodarce, armii, języku, a nawet chorągwi. Praca nie rozstrzyga, czy Państwo Żydowskie powinno powstać w Palestynie, czy też – w branej pod uwagę przez część syjonistów – Argentynie. Rozstrzygnięcie tego dylematu nastąpiło szybko, a większość Żydów opowiedziała się za Palestyną. Herzla i jego współpracowników czekało ciężkie zadanie. Do swoich pomysłów musieli przekonać masy żydowskie oraz najważniejsze światowe rządy. W 1897 roku w Bazylei miał miejsce I Kongres Syjonistyczny. Jego uczestnicy powołali Światową Organizację Syjonistyczną i, podobnie jak wcześniej uczestnicy kongresu w Katowicach, zdefiniowali swój cel: budowa narodowej siedziby Żydów w Palestynie. Życie syjonistów nie należało do łatwych i spokojnych. Zewsząd napotykali na opór, a najbardziej boleśnie odczuwali ataki ze strony wrogo do nich nastawionych Żydów, którzy uznawali ich za heretyków, mącicieli i burzycieli ładu społecznego.

Niewiele też wskórano na salonach politycznych. Dopiero w 1917 roku Brytyjczycy oficjalnie poparli ideę budowy Państwa Żydowskiego. Owo poparcie zostało wyrażone w liście Arthura J. Balfoura, ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii do barona Lionela Waltera Rothschilda, dlatego też przeszło do historii jako deklaracja Balfoura. Mimo wielu wysiłków syjonistów aż do II wojny światowej imigracja żydowska do Palestyny (hebr. *alija* – wznoszenie się) nie zdołała przybrać masowego charakteru. Uczestniczyli w niej głównie aktywiści i sympatycy tego ruchu. Dopiero tragedia Holocaustu nadała poważny impuls osadnictwu żydowskiemu. Holocaust poruszył sumienia Europejczyków i Amerykanów, ale najwyraźniej nie aż tak

⁴ T. Herzl, *Państwo Żydowskie. Próba nowoczesnego rozwiązania kwestii żydowskiej*, przeł. J. Surzyn, Kraków 2006, s. 46.



bardzo, jak by się tego można było spodziewać. Chociaż nikt nie śmiał oficjalnie negować działalności syjonistów, to niewiele państw i niewielu polityków zdecydowało się na udzielenie im poparcia. W końcu owo poparcie nadeszło, lecz wbrew temu, co sugeruje część polityków i dziennikarzy, wcale nie z USA i nie z Europy Zachodniej.

Wkrótce po zakończeniu II wojny światowej Bliski Wschód stał się areną zimnowojennej konfrontacji pomiędzy USA a ZSRR. Zanim doszło do ukształtowania się trwałych postaw mocarstw względem zagadnień bliskowschodnich, to właśnie Związek Radziecki i jego państwa satelickie udzieliły największego i najbardziej zdecydowanego poparcia syjonistom.

W sierpniu 1947 roku w Warszawie odbyła się narada przedstawicieli partii komunistycznych, na której postanowiono poprzeć działania Żydów zmierzające do utworzenia własnego państwa. Udzielono im wsparcia dyplomatycznego oraz militarnego, umożliwiając zakup broni w Czechosłowacji⁵. Powyższe stosunkowo słabo spopularyzowane fakty miały zasadnicze znaczenie dla powodzenia budowy niepodległego państwa izraelskiego. Odbiegają przy tym od stereotypu, jakoby USA od zawsze wspierały Izrael. Wręcz przeciwnie, przez dłuższy czas USA nie zdołały opracować spójnej i czytelnej dla wszystkich polityki wobec Bliskiego Wschodu. Natomiast w wielu działaniach dyplomacji brytyjskiej często przejawiały się proarabskie sympatie i niechęć do podziału Palestyny. Zachowująca swoje wpływy w państwach arabskich Wielka Brytania obawiała się powstania państwa Izrael, które – w jej mniemaniu – mogło stać się przyczółkiem do budowy silnej pozycji ZSRR na Bliskim Wschodzie.

Narastające problemy i wzmagające się konflikty zbrojne przerosły możliwości sprawujących mandat nad Palestyną Brytyjczyków. 2 kwietnia 1947 roku rząd brytyjski postanowił przekazać sprawę Palestyny Organizacji Narodów Zjednoczonych, która w związku z tym powołała specjalną komisję. Efekt prac komisji stanowiła propozycja utworzenia dwóch państw. Wnioski przekazano Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ.

Głosowanie w tej sprawie nastąpiło 29 listopada 1947 roku. Za rezolucją kładącą kres mandatowi, dzielącą Palestynę i tworzącą dwa państwa opowiedziało się 33 członków (w tym Polska), przeciwko było 13, a 10 wstrzymało się od głosu; niezbędna większość dwóch trzecich głosów została zatem uzyskana⁶. Rezolucja, choć została przez Żydów przyjęta, to ich nie zadowalała, gdyż przyznano im małe terytorium, trudne do obrony, a nade wszystko nieobejmujące Jerozolimy, której zamierzano nadać charakter międzynarodowy. Propozycję ONZ konsekwentnie odrzucali Arabowie.

⁵ A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael*, Warszawa 2001, s. 78.

⁶ *Ibidem*, s. 54.

W akcję pomocy Żydom włączył się również rząd polski. Godne odnotowania jest między innymi wsparcie udzielone przez polskich delegatów w ONZ, a także zgoda na podejmowane przez polskich Żydów inicjatywy na rzecz walczących w Palestynie. W Bolkowiu na Dolnym Śląsku istniał obóz dla ochotników do grup żydowskiej samoobrony – Hagany⁷.

Stosunki pomiędzy Izraelem a ZSRR stosunkowo szybko zaczęły się psuć, a apogeum tego procesu nastąpiło wraz z wojną sześciodniową (w 1967 roku). Dlaczego bardzo przyjazna współpraca pomiędzy Izraelem i ZSRR została zerwana, w dodatku tak szybko? Przywódca ZSRR Józef Stalin zdawał sobie sprawę z tego, że alianci, przede wszystkim Wielka Brytania, posiadają silne wpływy w państwach arabskich. Polityczny podział świata będący skutkiem porozumień zawieranych podczas konferencji pokojowych nie przewidywał poddania pod zależność sowiecką jakiegokolwiek państwa na Bliskim Wschodzie. A zatem Stalin, chcąc rozszerzyć swoją strefę wpływów o Bliski Wschód, a nawet basen Morza Śródziemnego, zmuszony został do podjęcia zmagających dyplomatycznych. Izrael, położony nad Morzem Śródziemnym i Morzem Czerwonym, w sąsiedztwie państw bogatych w ropę naftową i Kanału Sueskiego, posiadał znaczenie strategiczne. Także względy polityczno-ideologiczne zdawały się przemawiać na rzecz sojuszu sowiecko-żydowskiego. Syjoniści na swojej drodze do niepodległości Izraela wielokrotnie musieli zmagać się z Wielką Brytanią, Amerykanie wykazywali daleko idącą powściągliwość wobec odbudowy suwerennego Państwa Żydowskiego, z kolei Francja w niektórych państwach arabskich miała własne interesy. Na dodatek wielu z budowniczych niepodległego Izraela na czele z Ben Gurionem wyznawało socjalistyczne lub wręcz komunistyczne poglądy.

Stalin czuł się jednak coraz bardziej zawiedziony postawą Izraela, który nie tylko nie zdecydował się na wprowadzenie komunizmu, ale również przedłożył sojusz ze światem kapitalistycznym nad sojusz z państwami demokracji ludowej. Przywódca Związku Radzieckiego uznał się za oszukanego przez Żydów. W ZSRR oraz państwach satelickich rozgorzała kampania antysyjonistyczna. Rozpoczęła się akcja tropienia Żydów na wszystkich szczeblach władzy. Przez akcję propagandową starano się ukazać społeczeństwu zbyt duży udział procentowy Żydów w organach władzy oraz w środowisku naukowym. Określenie „żyd” stosowano zamiennie z terminami „syjonista” i „wróg ludu”. Akcja ta najbardziej brutalny i zaawansowany przebieg miała w Związku Radzieckim, gdzie jej uwieńczeniem była tzw. „sprawa lekarzy kremlowskich”⁸.

⁷ B. Szaynok, *Stosunki polsko-izraelskie w latach 1948–1967*, [w:] *Państwo Izrael. Analiza politologiczno-prawna*, praca zbiorowa pod red. E. Rudnik, Warszawa 2006, s. 103–104.

⁸ Zob. J. Rapoport, *Sprawa lekarzy kremlowskich*, Warszawa 1990.

Kiedy wybuchła wojna sześciodniowa (5 czerwca 1967 roku)⁹, Izrael cieszył się już poparciem Stanów Zjednoczonych, a państwa arabskie mogły liczyć na pomoc ze strony Związku Radzieckiego. Od dłuższego czasu ZSRR dostarczał Arabom nowoczesny sprzęt wojskowy, amunicję i doradców wojskowych¹⁰. W trakcie wojny lepiej sprawdził się sprzęt, którym dysponowali Żydzi. Wojska arabskie, które za namową Rosjan oparły swoją taktykę wojenną na sile ognia i dużej liczbie żołnierzy, okazały się bezradne wobec niedużych, lecz szybkich, świetnie wyszkolonych i wyposażonych formacji izraelskich. Klęska Arabów wprawiała ZSRR i jego państwa satelickie w konsternację.

Reakcja Związku Radzieckiego i pozostałych państw Układu Warszawskiego była natychmiastowa. 9 czerwca 1967 roku na naradzie w Moskwie rzeczone państwa (oprócz Rumunii) podjęły decyzję o zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Izraelem. Wskutek działania państw arabskich, a także ZSRR i jego sojuszników, w tym Polski, Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło rezolucję potępiającą syjonizm jako formę rasizmu¹¹.

Wojna sześciodniowa stanowiła katalizator wydarzeń politycznych w Polsce, które uzyskały nazwę marca '68. Część polskich komunistów postanowiła posłużyć się antysemicką retoryką w celu przejęcia władzy w partii i w państwie. Niezależnie od wszelkich, mniej lub bardziej znanych okoliczności wydarzeń marcowych, pozostaje faktem, że zajścia antysemickie mające miejsce w czasie, gdy świat, w tym także Republika Federalna Niemiec dokonywały rachunku sumienia z Holocaustu, nie przysporzyły Polsce sympatii. Ucierpiał nie tylko jej międzynarodowy wizerunek, szkodę, i to bardzo wymierną, poniosło całe państwo. Wśród blisko czterdziestu tysięcy osób opuszczających Polskę znajdowali się przedstawiciele wielu profesji, znajdziemy wśród nich co prawda gońców i portierów, ale poważną część stanowił „kwiat społeczeństwa”. Według danych MSW Polskę opuściło między innymi: 430 pracowników naukowych wyższych uczelni i instytutów naukowych, w tym 65 profesorów, 50 docentów, 10 kierowników katedr, 407 adiunktów; 261 pracowników wydawnictw oraz prasy, radia i telewizji; 23 muzyków, 20 plastyków, 26 aktorów, 525 wysokich urzędników ministerialnych i z centralnych urzędów, w tym 90 dyrektorów i 130 naczelników wydziałów; 370 lekarzy i ok. 1000 studentów¹². Udali się m.in. do Izraela, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, RFN, Francji, niewątpliwie ubogacając tamtejsze społeczeństwa. Polsce pozostał nie tylko wstyd, ale kolejny raz

⁹ Toczona pomiędzy Izraelem i państwami arabskimi: Egiptem, Jordanią, Syrią i Irakiem.

¹⁰ Do krajów arabskich eksportowano także broń z innych państw bloku wschodniego, np. Polski i Czechosłowacji.

¹¹ R. Żebrowski, *Dzieje Żydów w Polsce. Kalendarium*, Warszawa 1993, s. 168.

¹² Cyt. za: T. Torańska, *Coś po nas zostało, jak myślisz?*, „Gazeta Wyborcza” – „Duży Format”, 05.03.2006.

przetrzebiona inteligencja¹³. Na szczęście wydarzenia marcowe nie stanowią jedyne go elementu, który łączy Polskę z Izraelem. Nie można wszakże pominąć faktu, iż niepodległy Izrael w dużej mierze budowali przybysze z Polski. Przez długi czas to właśnie Żydzi polscy nadawali ton życiu codziennemu Izraela. Wśród przybyłych do Palestyny Żydów polskich znalazł się późniejszy współtwórca niepodległego Izraela, urodzony w Płońsku¹⁴ Dawid Ben Gurion (1886–1973)¹⁵. W okresie zamieszkiwania na ziemiach polskich współtworzył partię Poalej Syjon. Po przybyciu do Palestyny kontynuował działalność polityczną. Prowadził aktywne działania o charakterze międzynarodowym na rzecz odbudowy suwerennego Izraela¹⁶. 14 maja 1948 roku proklamował powstanie Państwa Izrael (hebr. Medinat Israel), następnie został pierwszym premierem. W poczet jego osiągnięć wpisuje się także utworzenie 1 kwietnia 1951 roku tajnej organizacji o nazwie Ha Mossad le Modi in ule Tafkidim Meguahdim (Instytut Wywiadu i Zadań Specjalnych, w skrócie Mossad)¹⁷. W stworzonym przez Ben Guriona pierwszym rządzie Izraela aż pięciu z trzynastu ministrów posługiwało się językiem polskim.

Jedną z najbardziej zasłużonych osób dla izraelskiego parlamentaryzmu był urodzony w Warszawie Icchak Grünbaum (1879–1970), adwokat i polityk, który w 1933 roku osiedlił się w Palestynie. W latach 1919–1932 był posłem na Sejm RP, współtworzył Blok Mniejszości Narodowych. W Erec Israel pełnił szereg ważnych funkcji: zasiadał we władzach Agencji Żydowskiej, został pierwszym ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Dawida Ben Guriona. Doświadczenie zdobyte w polskim sejmie wykorzystał w Izraelu, biorąc znaczący udział w tworzeniu tamtejszego parlamentu – Knesetu (hebr. zgromadzenie), chociaż

¹³ Tak wydarzenia marcowe oraz ich następstwa ocenił Władysław Bartoszewski: „Dziwnym i psychologicznie przekornym zarządzeniem losu lata 1967/68, które miały być w PRL czasem rozprawy z Żydami, organizowanej przez ówczesną władzę, przyniosły wśród Polaków znaczny wzrost zainteresowania Izraelem i życzliwości dla mieszkańców tego kraju, przyniosły w nie notowanych poprzednio w nowszej historii Polski rozmiarach przejawy solidarności środowisk intelektualnych i młodzieży akademickiej nie tylko z kolegami i koleżankami, lecz w ogóle z ludźmi dyfamowanymi, szykanowanymi z powodu pochodzenia lub wyznania ich czy też ich rodziców. [...] Było oczywiście wielu, którzy w mniejszym lub większym stopniu ulegli manipulacyjnemu chwytom propagandy. Większość była zdezorientowana i pozostawała «na boku» – jak wszędzie i zawsze. [...] Z poparciem opinii publicznej spotkał się w styczniu 1981 apel 21 osób ze świata nauki i kultury o wyjaśnienie bliższych okoliczności nagonki «antysjonistycznej» w 1968 r. i naprawienie wyrządzonych krzywd”. W. Bartoszewski, *Na drodze do niepodległości*, Paryż 1987, s. 481.

¹⁴ Płońsk znajdował się wtedy w zaborze rosyjskim.

¹⁵ Ben Gurion przybył do Palestyny w 1906 roku. Zob. P. Paziński, *Państwowiec*, „Midrasz” 2000, nr 4 (36), s. 18–21.

¹⁶ Zob. G. Wigoder, *Słownik biograficzny Żydów*, Warszawa 1998, s. 58–61.

¹⁷ Zob. M. Wójcik, *Na początku był chaos, potem Mossad*, „Przekrój”, nr 21/2970 (26 maja 2002), s. 18–24.

sam nie został do niego wybrany. Swoistą rekompensatę dla Grünbauma mógł stanowić rezultat pierwszych wyborów, otóż 61 miejsc w 120-osobowym parlamencie zajęli posłowie legitymujący się polskim pochodzeniem.

Do grona przywódców politycznych posiadających polskie korzenie należeli także: Chazan Niari, Mosze Szapira, Zorah Werthhaftig oraz Menachem Begin. Z Polski wywodziła się również część naczelnych rabinów Izraela. Funkcję taką pełnili Szlomo Goren, Meir Israel Lau, który wywodził się z Piotrkowa, oraz urodzony w Łomży Izaak Herzog, którego syn w 1983 roku został (po raz pierwszy) prezydentem państwa Izrael. Także nauka izraelska w poważnym stopniu została zasilona emigrantami z Polski, do których zaliczają się m.in. profesorowie: Szmuel Noah Ajzenstadt, Natan Rotensztajn i Michał Sela. Z galicyjskiego Buczacza pochodził Josef Szmuel Agnon, wybitny pisarz, laureat Nagrody Nobla.

Z biegiem czasu rola emigrantów z Polski zaczęła słabnąć. W pierwszym rzędzie wpłynęły na to duże fale imigracyjne napływające do Izraela z Azji i Afryki. Na przełomie lat 80. i 90. przybyły setki tysięcy Żydów rosyjskich. Poza tym do głosu doszli *Sabrowie*, czyli Żydzi urodzeni w Izraelu¹⁸.

Na koniec wypada wrócić do trudnej koegzystencji żydowsko-arabskiej. Konflikt narastał wprost proporcjonalnie do zwiększającej się ilości żydowskich osadników przybywających do Palestyny, lecz punkt kulminacyjny nastąpił 14 maja 1948 roku, kiedy Izrael proklamował niepodległość. Niespełna 24 godziny później wojska egipskie, syryjskie, irackie, jordańskie, libańskie, palestyńskie i saudyjskie dokonały agresji na młode, jeszcze nieokrepite państwo. Mimo obiektywnych trudności Żydzi zdolali obronić swoją niepodległość. Arabowie ponieśli porażkę, której skutki odczuwalne są do dnia dzisiejszego, albowiem teraz z bronią w rękę walczą o coś, co dziesiątki lat temu przyznano im w drodze pokojowych rozmów. Rozmiary swojej porażki poszerzyli na wskutek wojny sześciodniowej. Obecnie co rusz ponawiane są próby negocjacji pokojowych, ale tym razem to Arabowie przypominają tych, którzy pragną „zawrócić kijem Wisłę”. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Żydzi łatwo oddadzą Arabom ziemie, które nie tylko zamieszkivali w odległej historii, ale także zamieszkują współcześnie. Na tych terenach urodziły się i wychowały nowe pokolenia Izraelczyków, wybudowano synagogi, żydowskie szkoły, szpitale etc.

Obecnie politycy obydwu stron zdają sobie sprawę z konsekwencji zasady, iż „polityka nie znosi próżni”. Wiedzą, że to terytorium albo będzie pod panowaniem żydowskim, albo palestyńskim, dlatego też trwa tak zacięta walka o każdy metr kwadratowy ziemi.

¹⁸ Niniejsze określenie zaczerpnięte jest od nazwy jednego z rodzajów kaktusa, które wydaje bardzo słodkie i dobre owoce, aczkolwiek pokryte jest kaktusami. Jest to nawiązanie do cech charakteru młodych Izraelczyków: wiele dobrych zalet – ukrytych i trudno dostępnych.

Jest to problem złożony także z militarnego punktu widzenia, ponieważ okrojone państwo Izrael będzie trudniejsze do obrony.

Chociaż kryzys palestyńsko-izraelski nie łagodnieje, a momentami się nawet zaostrza, to nie brakuje i pozytywnych zjawisk. Do nich należy zaliczyć rosnące poparcie dla procesu pokojowego wśród tak zwanych zwykłych obywateli, zarówno Żydów, jak i Palestyńczyków. Ktoś może zatem zapytać: jak ocenić zwycięstwo Hamasu w wyborach w 2006 roku? Otóż zwycięstwo to tylko w części odzwierciedla wrogość Palestyńczyków wobec Żydów, która, naturalnie, nie zniknie z dnia na dzień, ale w dużej mierze jest to chęć oczyszczenia własnego podwórka, protest przeciwko skorumpowanym – w ich mniemaniu – rządcom poprzedników (Al-Fatah). Izrael jako wróg, nazywany też przez niektórych muzułmanów „małym szatanem” („dużym szatanem” określane są Stany Zjednoczone), nie jest Palestyńczykom potrzebny do szczęścia, z czego – miejmy nadzieję – będą sobie coraz bardziej zdawać sprawę. Także Izrael, chcąc żyć w pokoju, musi pójść na kompromis, dający Palestyńczykom satysfakcję i poczucie godności, które dla muzułmanów jest bardzo ważne, wręcz kluczowe, o czym zdają się zapominać niektóre kraje europejskie i USA. Dzięki pokojowi zwiększyłyby się dochody Izraela czerpane z turystyki, Żydzi mogliby zyskać uznanie świata dla swoich granic oraz stolicy.

Obecnie, chociaż stolica Izraela znajduje się formalnie w Jerozolimie, to większość państw nie przyjmuje tego faktu do wiadomości i utrzymuje swoje ambasady w Tel Awiwie (czynią tak nawet Amerykanie). Problem tkwi w tym, że motyw Izraela jako wroga jest niezmiernie potrzebny innym krajom Bliskiego Wschodu, między innymi Iranowi i Syrii. Jest to bowiem jeden z niewielu, a, być może, najpoważniejszy czynnik łączący państwa regionu, które wbrew pozorom bardzo wiele dzieli, wystarczy przyrzeć się narastającym konfliktom sunnitów z szyitami. Fred Halliday, wybitny brytyjski politolog, pisze nawet: „Przy obecnym natężeniu konfliktu szyicko-sunnickiego łatwo sobie wyobrazić, że stanie się on najważniejszym pęknięciem w regionie – zwłaszcza w kontekście wycofania się wojsk amerykańskich z Iraku (niezależnie od tempa, w jakim będzie ono przebiegało)”¹⁹. Wpływy Iranu, w którym dominują i rządzą Persowie, byłyby znacznie mniejsze, gdyby nie fakt, iż wziął na siebie rolę rzecznika i sponsora ruchu antyizraelskiego.

Podsycanie konfliktu i stwarzanie atmosfery permanentnego zagrożenia pozwala również niektórym autorytarnym rządóm utrzymać kontrolę nad opozycją oraz wygaszać napięcia narodowościowe i religijne, które tłą się wewnątrz tych państw²⁰.

¹⁹ F. Halliday, *Spirala religijnej przemocy. Sunnici, szyici i „trockiści islamu”*, „Europa. Tygodnik Idei” 2007, nr 17 (160), s. 11.

²⁰ Klasycznym przykładem jest Syria, gdzie sunnicka większość jest niezadowolona z rządów ala-

Nie jest przypadkiem, że stałą popularnością cieszy się oskarżenie formułowane wobec Izraela, iż dąży on do oparcia swoich granic z jednej strony o Nil, a z drugiej o Eufrat. Tak skonstruowany straszak trafia do wyobraźni kilku państw, które straciłyby przynajmniej część swoich ziem, gdyby Izrael mógł zrealizować ten scenariusz. Tymczasem realizacja tej koncepcji z wielu powodów jest niemożliwa. Wystarczy wspomnieć, że w takim państwie Żydzi stanowiliby mniejszość, a na to nie mogą sobie pozwolić. Nie oznacza to, że nie ma na świecie żadnego Żyda, który by o tym nie marzył, tacy na pewno są, podobnie jak są Polacy, którzy marzą o „Polsce od morza do morza”.

Interesującym zjawiskiem jest współpraca militarna, polityczna oraz gospodarcza Izraela i Turcji. Wydawać by się mogło, że jest to sojusz egzotyczny i obydwie państwa praktycznie nic nie łączy. Tymczasem, jak to bywa w polityce, pozory mylą. Izrael czuje się zagrożony przez otaczające go państwa arabskie, z kolei Turcja, która jest krajem muzułmańskim, lecz nie arabskim, również posiada z tymi państwami nienajlepsze relacje. Wśród największych przeciwników Izraela i Turcji znajduje się to samo państwo – Syria. Rząd syryjski, z jednej strony, wspiera antyizraelskie ugrupowania zbrojne i zdecydowanie żąda zwrotu Wzgórz Golan, z drugiej – współdziała z wrogo nastawionymi do Turcji Kurdami, a na szczeblu dyplomatycznym zacieśnia swoją współpracę z Grecją, z którą Turcja od dawna posiada bardzo napięte stosunki. Dyplomaci izraelscy korzystają z dobrych kontaktów Turcji z państwami azjatyckimi, w tym z byłymi republikami radzieckimi położonymi w Azji Centralnej. Izrael i Turcję łączy również wspólny sojusznik – Stany Zjednoczone. Izrael sprowadza z Turcji wodę i surowce, których mu bardzo brakuje, a dostarcza do tego kraju między innymi wysokie technologie. Z przynajmniej dwóch powodów zarysowany powyżej sojusz – tak szybko, jak powstał – może się rozpaść.

Pierwszy powód to ewentualne dojście do władzy w Turcji ekstremistów islamskich. Drugi powód to Kurdowie, są oni nad wyraz potrzebni USA w rozgrywkach politycznych prowadzonych w Iraku. Jeśli Amerykanie udzielą Kurdom zbyt daleko idącej pomocy, to zniechęcą tym do siebie Turków. W przypadku, gdy zaistnieje konflikt na linii Waszyngton–Ankara, Izrael może zostać zmuszony do wyboru, które państwo uznaje za swojego przyjaciela. W obecnej sytuacji wybór może być tylko jeden. Poważnym wzmocnieniem dla sojuszu byłoby wciągnięcie do niego Egiptu i Jordanii, z którymi zarówno Izrael, jak i USA posiadają w miarę poprawne kontakty. Wtedy też Turcja nie musiałaby się już obawiać oskarżeń o to, że jest zdrajcą braci w wierze.

Zupełnie nowy rozdział w dziejach Izraela otwarłby się, gdyby Unia Europejska zdecydowała się na rozszerzenie o kraje basenu Morza Śródziemnego. Zna-

wickiej elity, która legitymuje się szyickim pochodzeniem.

leżlibyśmy się wówczas w jednym organizmie politycznym z takimi państwami, jak Izrael i Liban. Tymczasem, mówi się o tym bardzo dyskretnie. Większość osób traktuje te zapowiedzi jako nieprawdopodobne. Pamiętajmy jednak, że po 1945 roku w Europie i na świecie zaszło wiele nieprawdopodobnych zjawisk.

Pozostaje nam zatem czujnie obserwować otaczającą nas rzeczywistość, a w miarę możliwości wpływać na nią tak, aby zachodzące zmiany odbywały się z jak największą korzyścią dla państwa polskiego.

Bibliografia

- Barbur E., Urbański K., *Właśnie Izrael. „Gadany” przewodnik po teraźniejszości i historii Izraela*, Warszawa 2006.
- Bartoszewski W., *Na drodze do niepodległości*, Paryż 1987.
- Bensimon D., Errera E., *Żydzi i Arabowie. Historia współczesnego Izraela*, przeł. R. Gromacka, K. Pruski, Warszawa 2000.
- Chojnowski A., Tomaszewski J., *Izrael*, Warszawa 2001.
- Gilbert M., *Atlas historii Żydów*, Kryspinów, b.d.w.
- Halliday F., *Spirala religijnej przemocy. Sunnici, szyici i „trockiści islamu”*, „Europa. Tygodnik Idei” 2007, nr 17 (160), s. 11.
- Herzl T., *Państwo Żydowskie. Próba nowoczesnego rozwiązania kwestii żydowskiej*, przeł. J. Surzyn, Kraków 2006.
- Koźniewski K., *Od Golgoty do Masady*, Warszawa 1991.
- Klugman A., *Izrael ziemia świecka*, Warszawa 2001.
- Peres S., *Podróż sentymentalna z Teodorem Herzlem*, przeł. B. Drozdowski, Warszawa 2002.
- Szaynok B., *Stosunki polsko-izraelskie w latach 1948–1967*, [w:] *Państwo Izrael. Analiza politologiczno-prawna*, praca zbiorowa pod red. E. Rudnik, Warszawa 2006, s. 103–104.
- Torańska T., *Coś po nas zostało, jak myślisz?*, „Gazeta Wyborcza” – „Duży Format”, 05.03.2006.
- Wigoder G., *Słownik biograficzny Żydów*, przeł. A. Jaraczewski, I. Kałużyńska, P. Łomnicki, A. M. Nowak, B. Stokłosa, Warszawa 1998.
- Wójcik M., *Na początku był chaos, potem Mossad*, „Przekrój”, nr 21/2970 (26 maja 2002), s. 18–24.
- Vargas Llosa M., *Izrael – Palestyna. Pokój czy święta wojna*, przeł. B. Jaroszek, K. Iszkowski, Warszawa 2007.
- Żebrowski R., *Dzieje Żydów w Polsce: Kalendarium*, Warszawa 1993.

Israel in its international relations. Tradition and contemporaneity

This article treats the beginning of Israeli country (in XIX Century as an idea expressed by Zionists) in its international relations. Remembrance of these facts lets us refute still existing myths-regarding the role of USA and USSR in the establishment of the independent country of Israel. According to those myths role of USSR is being reduced and The United States is given a role of "eternal friend of Israel".

The examination of contemporary relations between Israel and Near East let us understand reasons of phenomena that occur in this region and influence entire world. It turns out that Israel, despite its aspirations to peace is needed as a symbol for the enemy, not only to Palestinians but to other countries of the region that handle their local interests. An interesting exception of that deliberation might be the matter of so-called "Polish features" in connection with Israel, since the moment of its set up till nowadays.

**Polityczne relacje
w Europie**

Erhard Cziomer

Niemcy wobec wyzwań międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego na początku XXI wieku

Wprowadzenie

Na początku XXI wieku Niemcy – mimo wzrastającej konkurencji międzynarodowej i choć z wielkim trudem – utrzymały jednak pozycję czołowej gospodarki współczesnego świata. Świadczy o tym między innymi zachowanie 3. miejsca pod względem wytworzonego Produktu Krajowego Brutto (PKB) (po USA i Japonii), jak też 1. miejsca w eksporcie światowym. Utrzymanie tak wysokiej pozycji w gospodarce światowej wiąże się bezpośrednio z trwałym dostępem Niemiec do surowców energetycznych, pozwalających na zabezpieczenie niezbędnych mocy produkcyjnych.

Ze względu na konieczność znacznego importu surowców energetycznych przez Niemcy wymaga to tak od rządu federalnego, jak i kół gospodarczych podejmowania wielu działań zmierzających do osiągnięcia tzw. bezpieczeństwa energetycznego (*Energiesicherheit*).

Celem niniejszego opracowania jest zatem syntetyczne przedstawienie stanowiska Niemiec wobec kluczowych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego w skali globalnej i regionalnej, z uwzględnieniem kwestii badań naukowych. Analiza opiera się na rozległej bazie źródłowej i literaturze przedmiotu, które znalazły już odzwierciedlenie w najnowszych pracach autora. Zawierają one

obszerną bibliografię, co zwalnia autora z obowiązku stosowania rozbudowanych przypisów¹.

Bezpieczeństwo energetyczne jako przedmiot zainteresowania praktyki gospodarczo-politycznej i badań naukowych

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi w Niemczech element składowy szeroko pojmowanej polityki energetycznej (*Energiepolitik*). W jej kształtowaniu i realizacji uczestniczą na początku XXI wieku zarówno koła gospodarcze i czynniki polityczne, jak też rozbudowana sieć ośrodków naukowo-badawczych. Z danych Fundacji Eberta z 2000 roku wynikało, iż zagadnieniem tym zajmowało się w Niemczech: 25 Związków i Stowarzyszeń Pracodawców, 82 wielkie koncerny i przedsiębiorstwa energetyczne, 90 przedsiębiorstw zaopatrzenia energetycznego, 7 federalnych przedsiębiorstw usług energetycznych, 8 giełd energetycznych, 3 agencje energetyczne, 8 specjalistycznych instytutów i towarzystw naukowych, 23 wyspecjalizowane placówki uniwersyteckie oraz wyższych szkół zawodowych, jak również kilka ministerstw, zwłaszcza Gospodarki i Technologii, Spraw Zagranicznych, Finansów i Polityki Rozwojowej, rząd federalny oraz poszczególne frakcje głównych partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu². Różne aspekty polityki energetycznej Niemiec stały się po 1998 roku domeną Urzędu Kanclerskiego oraz oczkiem w głowie samego kanclerza Gerharda Schrödera (sprawującego swój urząd w latach 1998–2005)³.

Badania naukowe nad polityką energetyczną mają charakter interdyscyplinarny, ponieważ uczestniczą w nich zarówno przedstawiciele nauk przyrodniczych, ekonomicznych, technicznych, jak też społecznych, w tym zwłaszcza politycznych o profilu międzynarodowym. Polityka energetyczna jest rozpatrywana tak w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym, a celem jest rzetelne określenie aktualnych i przyszłych potrzeb energetycznych dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec w XXI wieku. Badania powyższe są realizowane przez wyspecjalizowane instytuty naukowe, fundacje i towarzystwa na-

¹ Zob. E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Między zmianą i kontynuacją ze szczególnym uwzględnieniem polityki transatlantycznej i europejskiej*, Warszawa 2005; idem, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006; idem, *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4.

² *EnergieDialog2000*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, www.fes.de/aktuell/documents2007/070305_Energiedialog.pdf.

³ Por. G. Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006, zwłaszcza rozdział IX: *Russland, der Global Player*, s. 449–482. Dzięki zbliżeniu z prezydentem Rosji W. Putinem od 2000 r. Schröder został po ustąpieniu z urzędu kanclerza powołany w 2005 r. przez koncern rosyjski Gazprom na szefa Rady Nadzorczej Gazociągu Północnego, tworząc w Niemczech i Europie Zachodniej prorosyjskie lobby energetyczne.

ukowe oraz zespoły interdyscyplinarne w głównych ośrodkach uniwersyteckich. Zaangażowani są w nich eksperci różnych specjalności z zakresu nauk społecznych, politycznych, ekonomicznych, wschodnich, badań pokoju oraz polityki rozwojowej. Do najbardziej znanych ośrodków i zespołów badawczych można zaliczyć między innymi: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych, DIW), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej, DGAP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit-Stiftung Wissenschaft und Politik (Niemiecki Instytut Polityki i Bezpieczeństwa Międzynarodowego – Fundacji Nauka i Polityka, SWP), Institut für Europäische Politik (Instytut Polityki Europejskiej, IEP; z siedzibą w Berlinie), Zentrum für angewandte Politikforschung (Centrum Stosowanych Nauk Społecznych, CAP), Osteuropa-Institut (Instytut Europy Wschodniej, OEI; z siedzibą w Monachium), Hessische Stiftung für Frieden und Konfliktforschung (Heska Fundacja Badań Pokoju i Konfliktów, HSKF; z siedzibą we Frankfurcie nad Menem), Institut für Frieden und Entwicklung (Instytut Pokój i Rozwój, FFR; z siedzibą w Duisburgu) oraz fundacje zbliżone do CDU – Konrad Adenauer Stiftung (Fundacja im. Konrada Adenauera; z siedzibami w Sankt Augustin i Berlinie) i SPD – Friedrich Ebert Stiftung (Fundacja im. Friedricha Eberta, FES; z siedzibami w Bonn i Berlinie)⁴.

Wiele opracowań o charakterze naukowym i eksperckim jest zleczanych zarówno przez poszczególne resorty rządu federalnego i rządów krajowych, jak też określone koncerny z rozmaitych dziedzin gospodarki. Opierają się one na analizie bogatych materiałów źródłowych i zawierają szereg ciekawych ocen stanu aktualnego oraz wniosków w odniesieniu do przyszłości polityki energetycznej Niemiec⁵ i bezpieczeństwa energetycznego w ogóle. A jest ono rozpatrywane w szerokim kontekście podaży i popytu na energię z punktu widzenia dostępu do jej źródeł oraz wyzwań i trudności w ich pozyskiwaniu.

Bezpieczeństwo energetyczne (*Energiesicherheit*) poszczególnych regionów i państw, w tym również Niemiec, jest rozpatrywane w kontekście następujących przesłanek i kryteriów:

- dywersyfikacji nośników energii (łącznie z rozbudową energii jądrowej),
- dywersyfikacji importu energetycznego z różnych krajów i regionów dostaw,
- maksymalnego wykorzystania rodzimych zasobów surowcowych,
- możliwości maksymalnego oszczędzania energetycznego w przemyśle i gospodarstwach domowych,
- dążenia do tworzenia strategicznych rezerw energetycznych (minimalnie na 90 dni),

⁴ Zob. adresy internetowe: *Forschungsinstitute-Links Deutschland*, www.hsfk.de/index.php?id=38.

⁵ Por. *Nachhaltige Energiepolitik für den Standort Deutschland. Anforderungen an die zukünftige Energiepolitik*, Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin 2005.

- zachowania bezpieczeństwa energetycznego poprzez kształtowanie średnio- i długofalowych strategii, zmierzających do stabilizacji i rozbudowy dobrych, sprzyjających klimatowi inwestycyjnemu stosunków między krajami produkującymi i tranzytowymi w odniesieniu do surowców energetycznych, w tym zwłaszcza z Rosją,

- dążenia do kształtowanie stabilizacji i pokoju na Bliskim i Środkowym Wschodzie, gdzie główną rolę polityczno-strategiczną odgrywają USA⁶.

W sumie można więc stwierdzić, iż niemieckie badania polityczno-strategiczne spełniają zarówno ważną funkcję poznawczą, jak i aplikacyjną. Poprzez rozpoznanie złożonych uwarunkowań i wyzwań zewnętrznych formułują szereg praktycznych wniosków co do racjonalizacji bezpieczeństwa energetycznego Niemiec.

Ogólne uwarunkowania zaopatrzenia i bezpieczeństwa energetycznego Niemiec

Niemcy jako czołowa gospodarka świata zużywają ogromną ilość energii, którą pozyskuje się w postaci tzw. energii pierwotnej. Określa się ją powszechnie mianem nośników energii, które z reguły występują w naturze (np. ropa naftowa, gaz ziemny, ruda uranu, woda, słońce i in.). Spomiędzy wymienionych nośników energii tylko gaz ziemny nadaje się do bezpośredniego zużycia.

Natomiast pozostałe podlegają przekształceniu w toku bądź to przeróbki chemicznej (np. spalanie lub skoksowanie), bądź też procesów fizykalnych (np. destylacja lub rozszczepienie jądra). W trakcie powyższych procesów energia pierwotna przekształca się w energię końcową, np. w prąd i benzynę, które powodują dalsze straty energetyczne.

Przyjmuje się, iż energia końcowa stanowi tylko ok. 2/3 energii pierwotnej, która dopiero w wyniku przekształceń dociera do bezpośrednich użytkowników (np. przemysłu i gospodarstw domowych). Wiąże się to jednak z kolejnymi przekształceniami na takie formy energii użytkowej, jak np. ciepło, światło, ruch i moc (np. silnika). Szczegółowe dane na temat zużycia energii pierwotnej w Niemczech przedstawia tabela 1.

W odniesieniu do danych z tabeli 1 warto zaznaczyć, iż łączna wartość zużytej w Niemczech energii 14.206 PJ daje w przeliczeniu na jednego mieszkańca 480.000 kWh w ciągu jednego roku.

Obrazowo można to przedstawić jako dzienne wykorzystanie zużytej energii powstałej w wyniku „świecenia” przez jednego mieszkańca Niemiec w ciągu 24

⁶ Więcej na ten temat zob. F. Umbach, *Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für europäische und deutsche Aussenpolitik*, München 2003.

godzin 55 żarówek o mocy 100 watów każda⁷. Należy w tym miejscu podkreślić, iż na początku XXI wieku doszło do nieznacznych tylko zmian w zakresie wykorzystania nośników energetycznych i wartości zużytej energii w Niemczech.

Tab. 1. Pierwotne zużycie energii w Niemczech w 1999 r. według poszczególnych nośników (w %)

Nośniki kopalniane	82,9%
Oleje mineralne	39,5%
Gaz ziemny	21,3%
Węgiel kamienny	13,3%
Węgiel brunatny	10,3%
Energia jądrowa	13,1%
Energia odnawialna	2,5%
Energia wodna	0,33%
Energia powietrzna	0,33%
Pozostałe energie odnawialne (drzewo, termo-słoneczna, biomasa, oczyszczone błota i gazy, odpady)	0,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Deutscher Fachverband Solarenergie*, Berlin 2000. Objaśnienie: według danych statystycznych ogólne zużycie = pierwotne zużycie energii. W 1999 r. wyniosło ono w Niemczech łącznie: 14200 PJ = $3,94 \times 10^{12}$ kWh, czyli 1 PJ (Petajul = biliard) = 10^{15} Juli.

Według danych za 2005 rok procentowy udział poszczególnych nośników w kształtowaniu pierwotnej energii przedstawiał się następująco: oleje mineralne – 36%, gaz ziemny – 22,7%, węgiel kamienny – 12,9%, energia jądrowa – 12,5%, węgiel brunatny – 11,2%, energie słoneczna i wietrzna – 1,2%, pozostałe – 3,5%. W stosunku do roku 1999 wśród nośników energetycznych zmniejszył się udział olejów mineralnych – o 3,5%, a nieznacznie wzrosło zużycie gazu ziemnego – o 1,4%. Powyższa mieszanka energetyczna (*Energiemix*)⁸ jeszcze przez dłuższy okres czasu stanowić będzie podstawę zaopatrzenia energetycznego Niemiec, ulegając powolnym zmianom w najbliższym dziesięcioleciu.

Generalnie, z punktu widzenia wymogów rozwoju gospodarczego Niemiec najistotniejsze znaczenie w ich zaopatrzeniu energetycznym będą miały kopalniane nośniki energetyczne, zwłaszcza oleje mineralne, w tym głównie ropa

⁷ Zob. B. Nickel, M. Wittke, *Energieverbrauch in Deutschland-Daten und Fakten, Kommentare, BWK*, München 2005, s. 11.

⁸ Zob. Deutschlands *Energiemix*. Anteile der Energieträger am Energieverbrauch 2005, AG Energiebilanzen.dpa – Grafik 2229. Globus Infografik 2001–2005.

naftowa i gaz ziemny. Trzeba się natomiast liczyć z dalszym spadkiem zużycia energii jądrowej (zmniejszenie zużycia w latach 1999–2005 o 0,6%) ze względu na polityczną decyzję rządu SPD/Sojusz 90'/Zieloni kanclerza Gerharda Schrödera, który w 1999 roku przeforsował w Bundestagu decyzję o stopniowym wycofywaniu się z jej produkcji w okresie najbliższych 30 lat.

Decyzja ta budzi spore kontrowersje z uwagi na coraz większe trudności w zaopatrzeniu energetycznym Niemiec na początku XXI wieku oraz silną pozycję lobby atomowego. Chociaż rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD z kanclerz Angelą Merkel na czele, w porozumieniu koalicyjnym z 18 listopada 2005 roku utrzymał w mocy decyzję swego poprzednika, to lobby atomowe cieszy się dużym poparciem i frakcji CDU/CSU w Bundestagu, i większości krajów związkowych rządzonych przez CDU i CSU.

Ze względu na ambitne plany znaczącej redukcji emisji dwutlenku węgla do 2020 roku Niemcy przywiązują dużą wagę do zwiększania udziału nośników odnawialnych w ogólnym zużyciu nośników energetycznych, w tym zwłaszcza biomasy, spalania odpadów oraz innych, włącznie z recyklingiem. Liczne prognozy sugerują, iż wymierne efekty technologiczno-ekonomiczne można będzie jednak uzyskać w tym zakresie dopiero w długofalowej perspektywie czasowej⁹.

Z przedstawionej powyżej analizy bezsprzecznie wynika, iż decydujące znaczenie dla przyszłości zaopatrzenia energetycznego Niemiec będą miały oleje mineralne i gaz ziemny. Należą one do strategicznych surowców energetycznych, które w minimalnym stopniu są pozyskiwane w Niemczech, stanowiąc ważną pozycję ich importu, co szczegółowo przedstawia tabela 2.

Z przytoczonych powyżej danych wynika j, iż znaczenie strategiczne dla niemieckiego importu surowców energetycznych posiadają oleje mineralne i gaz ziemny. Ich wydobywanie w Niemczech jest znikome i kształtuje się na poziomie, odpowiednio, 3 i 18%. Natomiast import węgla kamiennego posiada charakter koniunkturalny. Jego wydobywanie na początku XXI wieku stanowi 40% ogólnego zapotrzebowania, ponieważ ze względu na wymogi ochrony środowiska naturalnego towarzyszy temu systematyczne zamykanie wielu kopalń niemieckich, zwłaszcza w Zagłębiu Ruhry.

Krótko mówiąc, ceny węgla importowanego są o wiele niższe od kosztów jego wydobywania w samych Niemczech. Kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec posiada zatem niezbędny z punktu widzenia potrzeb energetycznych import ropy naftowej i gazu ziemnego. Szczegółowe dane zamieszczono w tabelach 3 i 4.

⁹ Por. *Zukünftige Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland*, www.huber-net.de/energie.htm.

Tab. 2. Zależność Niemiec od importu energetycznego według zapotrzebowania w megatonach jednostek przeliczeniowych węgla kamiennego (JWK) – stan na 2004 r.

Oleje mineralne	Gaz ziemny	Węgiel kamienny	Węgiel brunatny	Energia jądrowa (uran)	Energie: wodna wietrzna słoneczna	Inne	
179	110	66	66	62	6	13	JWK w mln ton
97	82	60	0	100	0	0	Wielkość importu w %
3	18	40	100	0	100	100	Wielkość własnego wydobycia w %

Źródło: dpa Grafik 2231, Globus Infografik 2001–2005.

W oparciu o dane zawarte w tabelach 3 i 4 można stwierdzić, iż zaopatrzenie w ropę naftową i gaz ziemny stanowi zasadniczy element międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Jego realizacja nie może zatem koncentrować się wyłącznie na płaszczyźnie ekonomicznej, wymaga bowiem podejmowania szeregu działań o charakterze politycznym w skali globalnej i regionalnej.

Tab. 3. Najważniejsi eksporterzy ropy naftowej do Niemiec w 2004 r.

	w mln ton	w %
Rosja	37	34
Norwegia	22	20
Afryka Północna	17	15
Wielka Brytania	13	12
Inne kraje	12	11
Bliski Wschód	9	8
Łącznie	109	99

Źródło: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, www.bmwi.de/Navigation/Technologie-und-Energie/Energiepolitik/energiedaten.html (1.2.2006).

Tab. 4. Najważniejsi eksporterzy gazu ziemnego do Niemiec w 2004 r.

	w miliardach m ³	w %
Rosja	38	42
Norwegia	26	28
Holandia	23	25
Dania/Wielka Brytania	4	4
Łącznie	91	100

Źródło: jak w tab. 3.

Niemcy wobec strategicznych wyzwań międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego

W opublikowanej przez rząd CDU/CSU/SPD w 2006 roku, czyli po 12 latach od ostatniej, nowej analizie bezpieczeństwa pt. „W sprawie bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry”, sporo miejsca poświęcono sprawom bezpieczeństwa energetycznego. Stwierdzono w niej między innymi: „Strategiczne znaczenie dla przyszłości Niemiec i Europy posiada jasne, zrównoważone i odpowiadające wymogom konkurencji zaopatrzenie energetyczne. Wynika to z wyzwań globalnych. Przykładami na to są wzrastające w skali całego świata potrzeby na energię oraz nasilający się międzynarodowy i międzyregionalny handel energią, ryzyko proliferacji, narastające żądania ochrony klimatu oraz konieczność stworzenia możliwości dostępu krajów rozwijających do zasobów energetycznych, aby tym samym poprawić możliwości ich rozwoju gospodarczego. Problemy energetyczne będą w przyszłości miały szansę na odgrywanie coraz ważniejszej roli w kształtowaniu bezpieczeństwa globalnego. Wzrastające uzależnienie Niemiec i Europy od kopalnianych nośników energii wymaga intensyfikacji dialogu i kooperacji między krajami producentów, tranzytowymi oraz odbiorców i gospodarką. Dla bezpieczeństwa energetycznego istotne znaczenie posiadają dywersyfikacja źródeł energii, rozbudowa krajowych źródeł energii odnawialnych, mieszanka energetyczna, jak również redukcja potrzeb energetycznych przez oszczędne i prawidłowe wykorzystanie energii. Ponadto musi być zachowane bezpieczeństwo infrastruktury energetycznej”¹⁰.

¹⁰ Zob. *Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Weissbuch_2006_mB_sig.text-online Ausgabe. Pierwsze wydanie Białej Księgi pod tym samym tytułem opublikował rząd CDU/CSU/FDP w 1994.

Powyższe sformułowania nawiązują do bogatego dorobku niemieckich interdyscyplinarnych badań nad międzynarodowym bezpieczeństwem energetycznym, jak też odzwierciedlają bogate doświadczenia we współdziałaniu rządu federalnego oraz koncernów niemieckich w tym zakresie. O ile nauce przypada rola rozpoznawania potrzeb czy zagrożeń i wypracowywania określonych koncepcji i założeń teoretycznych, o tyle rząd federalny koordynuje w ścisłej współpracy z zainteresowanymi koncernami konkretne działania na polu międzynarodowej polityki energetycznej. Na szczeblu rządu federalnego Urząd Kanclerski pełni funkcje koordynacyjne w stosunku do wszystkich resortów w tym zakresie. Pierwszoplanowe znaczenie posiadają jednak resorty: gospodarki, technologii i badań naukowych, ochrony środowiska naturalnego, finansów, a w ostatnich latach w coraz większym stopniu także spraw zagranicznych. Wynika to między innymi z faktu, iż międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne Niemiec, koncentrujące się głównie na zapewnieniu dopływu niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki ropy naftowej i gazu ziemnego, stanowi równocześnie długofalowy cel strategiczny niemieckiej polityki zagranicznej¹¹.

Zagrożenia globalne przyszłego bezpieczeństwa energetycznego

Kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego posiada rozpoznanie i przeciwdziałanie wielu zagrożeniom globalnym, które mogą w przyszłości skomplikować, względnie zakłócić dostawy surowców energetycznych do Europy i samych Niemiec, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego¹². Należą do nich następujące globalne tendencje i przesłanki, związane między innymi z dostępem do surowców energetycznych, nowymi regułami kształtowania ich podaży i popytu, niekontrolowanym wzrostem cen oraz dodatkowymi zakłóceniami i zagrożeniami o charakterze politycznym, gospodarczym, finansowym, społecznym itp.:

- koncentracja 90% rezerw ropy naftowej w krajach islamskich, rozciągających się od postradzieckiej Azji Środkowej i Morza Kaspijskiego po Arabię Saudyjską,
- 70% światowych rezerw ropy naftowej i 40% gazu ziemnego znajduje się w Zatoce Perskiej i Azji Środkowej,
- sześć krajów członkowskich Rady Współpracy Zatoki (GCC) (Bahrajn, Kuwejt, Oman, Katar, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie) dysponuje 45% rozpoznanych już w skali światowej rezerw ropy naftowej i 15% gazu ziemnego. Stanowią one 75–90% ich dochodów budżetowych, co rodzi szereg

¹¹ Por. H. Grewe, *Energiesicherheit als strategisches Ziel: Anforderungen an die Energieaussenpolitik*, „Analysen und Argumente aus der Adenauer Stiftung”, nr 36, Sankt Augustin 2006.

¹² Por. F. Umbach, *Internationale Energiesicherheit zu Beginn des 21. Jahrhundert*, DGAP-Analysen 2001; idem, *Sichere Energieversorgung auch in Zukunft*, „Internationale Politik”, Berlin 2004, s. 17–26.

wewnętrznych i międzynarodowych zależności o znacznych implikacjach politycznych i gospodarczych¹³,

- możliwe w przyszłości zakłócenia oraz inne trudności globalne w dostępie do ropy naftowej i gazu ziemnego będą miały swoje główne źródło w Azji i Afryce, a związane to będzie przede wszystkim z:

- 1) szybkim wzrostem importu tychże surowców do Chin Ludowych i Indii, co potęgować będzie rywalizację i przyspieszy możliwość wyczerpania zasobów w skali globalnej,

- 2) zagrożeniem atakami terrorystycznymi, konfliktami wewnątrzpolitycznymi oraz potencjalnymi atakami na szlaki tranzytowe lądowe i morskie, niszczeniem infrastruktury przesyłowej itp.,

- 3) skomplikowaną sytuacją wewnętrzną energonośnych obszarów, gdyż ponad 50% światowych zasobów energetycznych znajduje się w krajach objętych wojnami domowymi na tle etnicznym, narodowościowym i z innych przyczyn.

- 4) nasilającymi się w XXI wieku wahaniami cen na rynkach surowców energetycznych, wywołującymi obecnie o wiele większe reperkusje dla gospodarek poszczególnych państw niż to miało miejsce wcześniej, gdyż dotyczą one w znacznym stopniu zarówno odbiorców, jak i kraje kontrolujące szlaki tranzytowe, powodując wiele dodatkowych zakłóceń i napięć.

Generalnie, można zatem stwierdzić, iż Niemcy możliwości rozwiązywania globalnych i regionalnych problemów związanych z bezpieczeństwem energetycznym wiąże z interesami i zachowaniami wielkich państw i koncernów wielonarodowych oraz z przebiegiem takich procesów międzynarodowych, jak:

- polityka energetyczna supermocarstwa USA oraz takich mocarstw i struktur regionalnych, jak ChRL, Indie, Japonia i Unia Europejska,

- implikacje niestabilności wewnętrznej państw rozpadających się dla produkcji i tranzytu ropy naftowej oraz gazu ziemnego,

- wpływ procesów globalizacji na zmiany przepływu kapitału i technologii w sektorze energetycznym. Zakłada się między innymi prognostycznie, iż ożywienie gospodarcze w rejonie Azji i Pacyfiku spowoduje w XXI wieku przeniesienie się tam większości wielkich rafinerii z USA i Europy Zachodniej. Przewiduje się zatem, iż w 2020 roku udział USA w globalnym potencjalnym przerobie ropy naftowej zmniejszy się z 24% do 18%, a Europy Zachodniej z 18% do 14%. Natomiast udział ChRL i Indii wzrośnie o 73%, Środkowego Wschodu o 137%, a Ameryki Łacińskiej o 115%¹⁴.

¹³ Zob. C. Frank, *Energiesicherheit*, „Reader der Sicherheitspolitik” 2006, nr 12, s. 257–264.

¹⁴ Por. S. Midner, F. Umbach, *Die Sicherheit der internationalen Energieversorgung: Aussen- und sicherheitspolitische Herausforderungen nach dem 11. September 2001*, www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Globale%20Zukunftsfragen/Energie%20und%20Ressourcen/Grundlagen/Die%20Sicherheit%20der%20internationalen%20Energieversorgung.html.

Zasygnalizowane powyżej procesy globalne nie pozostały bez wpływu na politykę energetyczną Niemiec wobec Rosji oraz w ramach UE.

Główne interesy i cele partnerstwa energetycznego Niemiec z Rosją

Od początku XXI wieku zacieśniała się współpraca między Niemcami a Rosją, czego efektem było ukształtowanie się tzw. partnerstwa strategicznego, którego ważnym elementem była kooperacja gospodarcza, a w jej ramach działanie na rzecz ustanowienia „partnerstwa energetycznego” w szerszym kontekście polityki Niemiec i USA wobec Rosji¹⁵, jak również interesów samej Rosji¹⁶ oraz całokształtu stosunków niemiecko-rosyjskich¹⁷. W świetle zasygnalizowanych tylko powyżej narastających zagrożeń globalnych Rosja jako ważny eksporter ropy naftowej i gazu ziemnego stała się pierwszoplanowym i strategicznym partnerem Niemiec. Jeśli chodzi o całkowity import surowców energetycznych do Niemiec, w 2004 roku z Rosji pochodziło:

- 37 mln ton ropy naftowej, czyli 34% ogólnego importu tego surowca do Niemiec,

- 38 mld metrów sześciennych gazu ziemnego, czyli 42%.

Zakłada się, iż w ciągu 10–15 lat zapotrzebowanie Niemiec na surowce energetyczne wzrośnie kilkakrotnie. Rodzi to, z jednej strony, problem dalszego poszerzenia dostaw rosyjskich do Niemiec, a z drugiej – w nowym świetle stawia kwestię bezpieczeństwa energetycznego, którego Niemcy poszukują na równi z pozostałymi 25 krajami UE. W tym kontekście należy także rozpatrywać rozpoczęcie w 2005 roku budowy kontrowersyjnego gazociągu z okolic Petersburga dnem Bałtyku do Greifswaldu w Niemczech. Pierwszą nitkę powstającego gazociągu, o przepustowości 27,5 mld metrów sześciennych i przy zakładanym koszcie 5–8 mld euro, planuje się ukończyć do 2012 roku. Natomiast docelową przepustowość szacuje się na 55 mld metrów sześciennych gazu. Gazociąg buduje spółka Nord Stream, w której Gazprom ma 51% udziałów. Ze strony niemieckiej w projekcie partycypują koncerny E.ON, Ruhrgas, BASF i Wintershall. Odbiorcami gazu będą nie tylko Niemcy, lecz także rynki krajów Beneluk-

¹⁵ Szerzej na ten temat por. N. Krieger, *Die westliche Russlandpolitik unter dem Aspekt der Energieversorgungssicherheit*, „Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik” 2005, nr 46.

¹⁶ Por. R. Götz, *Russlands Energiestrategie und die Energieversorgung Europas*, „SWP Studie” 2004, nr 6; idem, *Russische Energiepolitik*, „Diskussionspapier SWP” 2006, FG 5.

¹⁷ Por. S. C. Singhofen, *Deutschland und Russland zwischen strategischer Partnerschaft und neuer Konkurrenz. Ein Vorschlag für die Praxis*, Arbeitspapier von der Konrad Adenauer Stiftung, nr 169, Sankt Augustin 2007 oraz z opracowań polskich: B. Molo, *Znaczenie Rosji dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 237–254; E. Cziomer, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec. Wyzwania i problemy współpracy niemiecko-rosyjskiej na początku XXI w.*, [w:] *Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU*, Kraków 2007, s. 24 (w druku).

su i Wielkiej Brytanii¹⁸. Inwestycja ta wywołała szereg kontrowersji w samych Niemczech, ale przede wszystkim w Polsce i na Litwie. Należy przy tym podkreślić, iż aktualnie dyskusja między Niemcami a Rosją – z jednej, a Rosją i UE – z drugiej strony, toczy się nie tylko wokół problemu dywersyfikacji dostaw i bezpieczeństwa energetycznego, lecz także dostępu niemieckich koncernów do zasobów surowców energetycznych w Rosji, a największego dostawcy rosyjskiego gazu ziemnego – koncernu Gazprom – do bezpośredniego udziału w sprzedaży gazu dla odbiorców niemieckich. Jest to zagadnienie bardzo złożone, budzi też wiele emocji, dlatego jego rozwiązanie wymagać będzie jeszcze sporo czasu i dobrej woli obu stron¹⁹.

W końcowej fazie sprawowania władzy przez ekipę Schrödera/Fischera nastąpił znaczny wzrost udziału w ogólnym imporcie niemieckim z Rosji surowców energetycznych, zwłaszcza zaś gazu ziemnego i ropy naftowej, których łączny wolumen wyniósł aż 73%²⁰. Koncerny niemieckie dążyły jednak do dalszego podniesienia dostaw gazu ziemnego, uzyskując w lipcu 2005 roku bezpośrednie poparcie polityczne kanclerza Schrödera i prezydenta Putina dla budowy wspomnianego gazociągu z okolic Petersburga dnem Bałtyku do Greifswaldu w latach 2005/2006 aż do 2011/2012 wspólnie z Gazpromem. Schröder – po ustąpieniu jesienią 2005 roku z urzędu kanclerza – na prośbę i wniosek prezydenta Putina został przewodniczącym Rady Nadzorczej spółki Nord Stream, budującej gazociąg²¹. W swoich opublikowanych pod koniec 2006 roku wspomnieniach były kanclerz uzasadnia cały projekt następująco: „Moje poparcie dla gazociągu bałtyckiego wynikało wyłącznie z interesów naszego kraju i Europy. Dlatego popierałem go już wtedy, kiedy jeszcze byłem kanclerzem. Głód energetyczny w Europie nie może zostać zaspokojony bez wykorzystania bogactw naturalnych Rosji. (...) Dążenie Moskwy w kierunku uzyskania jasnej perspektywy europejskiej stanowi także korzyść dla Europy, a my winniśmy temu wyjść naprzeciw, aby przekształcić to w więzy ekonomiczne i kulturalne. Gdy zaś dalekowzroczny prezydent rosyjski czyni wszystko w tym kierunku, aby te więzy przekształcić we wzajemne trwałe interesy, winniśmy przyjąć tę ofertę”²².

Powstanie koalicji CDU/CSU/SPD w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu z 18 września 2005 roku nie doprowadziło do istotniejszych

¹⁸ Zob. R. Götz, *Die Ostseepipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?*, „SWP-Aktuell” 2005, nr 41; A. Łaskot-Starocha, *Rosyjski gaz dla Europy*, „Raport Ośrodka Studiów Wschodnich”, Warszawa 2006, s. 7 i n.

¹⁹ Więcej na ten temat zob. R. Götz, *Deutschland und Russland – „strategische Partnerschaft”?*, www.dgap-org.de/next.welpolitik.de (2006).

²⁰ Por. *Der Handel mit Russland legt zu*, „Picture Gif”, 27.04.2006.

²¹ Por. R. Götz, *Russlands Wirtschaftsentwicklung*, „Internationale Politik”, nr 7, Berlin, s. 24–31.

²² Zob. G. Schröder, *Entscheidungen...*, s. 463.

zmian w polityce „partnerstwa strategicznego” Niemiec wobec Rosji. Wprawdzie relacje między nową kanclerz Angelą Merkel a prezydentem Putinem nie były już tak bliskie i bezpośrednie jak za Gerharda Schrödera, ale zarówno podczas wizyty inauguracyjnej na początku stycznia 2006 roku w Moskwie, jak również podczas konsultacji niemiecko-rosyjskich w połowie kwietnia tegoż roku w Tomsku oraz przy okazji wizyty Putina w Dreźnie na początku października 2006 roku, mimo krytyki tendencji autorytarnych Rosji w jej polityce wewnętrznej, nie podważono istoty „partnerstwa strategicznego” między Rosją a Niemcami²³. Niemcy nie tylko kontynuowały współpracę bilateralną z Rosją, ale dodatkowo dążyły do umocnienia jej powiązań z UE²⁴.

Rola Niemiec w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego UE oraz jego implikacje dla Polski

Ze względu na swój potencjał gospodarczy oraz wzrastające zapotrzebowanie na energię Niemcy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki i bezpieczeństwa energetycznego UE. Znalazło to dobitny wyraz w programie i działalności prezydencji Niemiec w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 roku. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 8–9 marca 2007 roku Niemcy przeformuły swoją koncepcję polityki energetycznej UE, której cel winien się koncentrować na trzech zasadach:

1. bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego,
2. zdolności do zachowania konkurencyjności na rynku energetycznym,
3. przestrzegania wymogów ochrony środowiska naturalnego.

Kraje członkowskie UE zachowały swoją suwerenność w zakresie polityki energetycznej, zobowiązując się do podniesienia wydajności energetycznej o 20%, przy równoczesnym dążeniu do dalszej redukcji gazów cieplarnianych do 2020 roku o 20% oraz zwiększenia odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym o 20%²⁵.

Pierwsze oceny możliwości realizacji założonych celów są raczej ostrożne. Wprawdzie naukowcy niemieccy widzą potrzebę większej i lepszej koordynacji polityki energetycznej UE wobec Rosji, ale równocześnie bardzo sceptycznie oceniają możliwość wzmocnienia konkurencyjności na rynkach energetycznych UE. W czołowych państwach unijnych (Francja, Wielka Brytania, Włochy,

²³ Zob. *Konsultationen in Tomsk*, „Russlandanalysen” 2006, nr 97.

²⁴ Zob. *Strategische Elemente einer zukunftsfaehigen Energiepolitik. Versorgungssicherheit-Wettbewerb-Forschung. Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag*, Beschluss der CDU/CSU – Bundestagsfraktion am 4 April.

²⁵ Por. *Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspraesidentschaft im Bereich Energie*, www.bmwi.de/BMWI/Navigation/eu-ratspraesidentschaft,did=.

Hiszpania oraz Holandia) dochodzi raczej do renacjonalizacji i protekcji rządów w stosunku do głównych koncernów energetycznych. Ten stan rzeczy wpływa poniekąd na postawę Niemiec, które – z jednej strony – zainteresowane są możliwością importu gazu ziemnego i ropy naftowej bezpośrednio z Azji Środkowej, ale z drugiej – sprzyjają rozbudowie infrastruktury połączeń tranzytowych z Rosji do Niemiec i innych krajów Europy Zachodniej²⁶.

Niemcy opowiadają się za wprowadzeniem od 1 lipca 2007 roku częściowej liberalizacji rynku energetycznego w krajach UE. Obejmie ona jednak wyłącznie swobodny dostęp konsumentów do rynków gazowego i elektrycznego, co może średniofalowo ułatwić zespolenie się europejskich rynków energetycznych w tym zakresie.

Natomiast dla podniesienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w UE rząd RFN postuluje podjęcie takich działań, jak:

- poważne zwiększenie nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę energetyczną w skali europejskiej i globalnej. Te ostatnie mogą do 2030 roku osiągnąć wartość do 4,3 bilionów dolarów,
- budowa i modernizacja winna się koncentrować głównie na rozbudowie infrastruktury przygotowanej do importu gazu płynnego (LNG), której koszt w skali całego świata mogą wynieść do 2030 roku 3,9 bilionów dolarów,
- dążenie do utrzymywania dobrych kontaktów politycznych przez kraje UE zarówno z producentami, jak też krajami kontrolującymi szlaki przesyłowe gazu i ropy naftowej²⁷.

Niemcy sceptycznie odniosły się do polskiej propozycji z początku 2006 roku dotyczącej powołania „energetycznego NATO”. Głównymi argumentami rządu federalnego w tym zakresie były przede wszystkim:

- konieczność wyjścia poza ramy NATO i struktur transatlantyckich przy rozwiązywaniu złożonych kwestii bezpieczeństwa energetycznego w Europie,
- dążenie do podpisania karty energetycznej UE–Rosja, utrzymując równocześnie dialog energetyczny z Moskwą mimo zablokowania przez Polskę pod koniec 2006 roku negocjacji w sprawie nowego traktatu UE–Rosja,
- przy kształtowaniu „solidarności energetycznej” w ramach UE istnieje konieczność wypracowania stosownych mechanizmów, które winny uwzględniać także działanie w sytuacjach kryzysowych, w tym np. odnośnie niedoborów zaopatrzenia energetycznego w Polsce,

²⁶ Por. F. Umbach, A. Siba, *Licht und Schatten auf dem EU-Fruejahrgipfel 2007. Gemeinsame Energie- und Energiepolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland*, „DGAP-Standpunkt” 2007, April, s. 1–4.

²⁷ Por. *Aussenwirtschaftliche Aspekte der Energiepolitik*, Bundesministerium für Wirtschaft, Monatsbericht, Berlin 2007, s. 24–31.

- wymaga to współdziałania nie tylko państw, ale i koncernów energetycznych krajów tak produkujących surowce energetyczne, jak i posiadających korytarze transportowe²⁸.

Specjaliści niemieccy od dłuższego czasu krytycznie oceniali także hipotetyczną możliwość dodatkowego transportu ropy naftowej z Kazachstanu i Azerbejdżanu do Odessy. Natomiast decyzję Ukrainy o budowie naftociągu Odessa–Brody określili jako „strategiczną pustkę”, oceniając stanowisko Polski ociągającej się z budową ropociągu Brody–Płock od początku XXI wieku²⁹. Większą wagę natomiast przywiązują, podobnie jak rząd federalny, do budowy sieci gazociągów zaopatrujących w rosyjski gaz ziemny Bułgarię, Węgry i Grecję, co powinno w pewnym stopniu poprawić bezpieczeństwo energetyczne krajów bałkańskich³⁰.

Zatem Niemcy, wyrażając zainteresowanie „solidarnością energetyczną” z UE, rozpatrują ją w szerszym kontekście europejskim, a nie tylko w łonie samej UE.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy stanowiska Niemiec wobec wyzwań międzynarodowego bezpieczeństwa energetycznego wynikają następujące wnioski:

1. Niemcy są w dużym stopniu uzależnione od dostaw surowców energetycznych, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji. Największe zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego zarówno własnego, jak też UE, upatrują w zwiększającym się gwałtownie zapotrzebowaniu na powyższe surowce energetyczne w perspektywie średnio- i długofalowej ze strony krajów progowych Azji Południowo-Wschodniej, zwłaszcza zaś dynamicznie rozwijających się gospodarek ChRL i Indii.

2. Dalsze zagrożenia to niepewna sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza w krajach tak producentów ropy naftowej i gazu ziemnego na Bliskim i Środkowym Wschodzie, nad Morzem Kaspijskim i w postradzieckich krajach Azji Środkowej, jak też w wielu krajach i obszarach tranzytowych. Niepewny jest też rozwój polityczny Rosji po 2008 roku.

3. Niemcy chcą zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne poprzez oszczędności zużycia energii pierwotnej z 14.238 Petajuli w 2005 roku do ok. 12.229 Petajuli w 2030 roku. Równocześnie zużycie odnawialnych nośników energii

²⁸ Por. O. Gorden, A. Goldhau, T. Noetzel, *„Energie-NATO” und „Energie-KSZE” – Instrumente der Versorgungssicherheit. Debatte um die Energieversorgung und kollektive Sicherheitssysteme*, „Diskussionspapier SWP”, Mai 2007.

²⁹ Por. M. Troschke, *Die Pipeline Odessa–Brody: Entscheidung in die strategische Lehre*, „Kurzanalysen und Informationen”, Osteuropa-Institut, nr 12, München 2004.

³⁰ Por. A. U. Tabanyi, *Die Initiative „Schwarzmeersynergie”*, „SWP-Aktuell” 2007, nr 29.

winną wzrosnąć z 5% w 2005 roku do 11 lub nawet 15% (według różnych szacunków) w 2030 roku. Tendencja ta winna równocześnie służyć dalszemu ograniczaniu emisji CO₂ do 2030 roku w skali UE i globalnej.

4. Poprzez przewodnictwo w Radzie Europejskiej i G-8 w pierwszym półroczu 2007 roku Niemcy chcą zarówno przyczynić się do lepszej koordynacji na polu polityki i bezpieczeństwa energetycznego w skali UE i globalnej, jak również podtrzymać strategiczny dialog energetyczny z Rosją i postradzieckimi krajami Azji Środkowej.

5. Między Polską a Niemcami występują określone różnice w podejściu do kwestii bezpieczeństwa energetycznego, co jednak nie musi wykluczyć wypracowania w ramach UE określonego kompromisu i wykazania „solidarności energetycznej” w sytuacjach kryzysowych.

Streszczenie

Niemcy są w znacznej mierze uzależnione od dostaw surowców energetycznych, przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej. Największe zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego zarówno własnego, jak też Unii Europejskiej, upatrują w zwiększającym się gwałtownie zapotrzebowaniu na te nośniki energii w perspektywie średnio- i długofalowej ze strony dynamicznie rozwijających się gospodarczo ChRL i Indii. Niepewna sytuacja polityczna i społeczno-gospodarcza w krajach producentów ropy naftowej i gazu ziemnego na Bliskim i Środkowym Wschodzie, nad Morzem Kaspijskim i w postradzieckich krajach Azji Centralnej oraz w wielu krajach tranzytowych, to kolejne zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.

Niemcy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki i bezpieczeństwa energetycznego UE. Znalazło to wyraz w programie i działalności prezydencji Niemiec w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 roku. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 8–9 marca 2007 roku Niemcy przeforsowały swoją koncepcję polityki energetycznej UE.

Marcin Lasoń

Zaangażowanie Rzeczypospolitej Polskiej w wojnę i proces stabilizacji w Iraku w latach 2003–2005 z perspektywy użycia sił zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej państwa

Wprowadzenie

Misja wykonywana przez Wojsko Polskie w Iraku budzi nie lada emocje zarówno wśród polityków, wojskowych, jak i opinii publicznej. Dodatkowym czynnikiem, który wzmacnia kontrowersje wokół oceny polskiego zaangażowania w Iraku jest ograniczony dostęp do wiarygodnych informacji oddających pełny obraz naszego uczestnictwa w procesie przywracania pokoju w tym kraju. Temat ten jest tym ciekawszy, że zapadła decyzja o kolejnym przedłużeniu polskiej obecności w Iraku na rok 2006, mimo iż opinia publiczna była informowana o jej zakończeniu. Podjął ją, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, 29 grudnia 2005 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, przedłużając okres pobytu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Republice Iraku do końca 2006 roku¹. Podstawę prawną obecności powyższych sił stanowi rezolucja Rady Bezpieczeństwa Nr 1637 z 8 listopada

¹ Podstawa prawna funkcjonowania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Iraku, www.wp.mil.pl/strona.php?idstrona=117.

2005 roku². Warto wspomnieć, że poprzedni rząd jeszcze w kwietniu 2005 roku informował o wycofaniu Polski z Iraku. Ówczesny minister obrony narodowej Jerzy Szmajdziński uzasadniał tę decyzję m.in. tym, że: „kończą się nasze możliwości, nasze zasoby, przede wszystkim personalne. Dwa i pół roku operacji, bo tak to będzie do końca tego roku, ponad 10 tysięcy żołnierzy, którzy muszą mieć odpowiedni staż w wojsku i nie powinni jechać drugi raz na tak trudną misję”³. Po prośbach ze strony rządu irackiego i administracji USA decyzja ta została zmieniona. Czy oznacza to również zwiększenie możliwości operacyjnych, na brak których kładzie nacisk J. Szmajdziński?

Tekst ten skupiał się będzie na funkcjonowaniu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Iraku, dlatego poruszona zostanie tylko ta strona polskiej obecności w tym kraju. Szczególnie, że niewykluczone jest zaangażowanie Polski na tamtym terenie także w następnych latach. W przeciwieństwie bowiem do informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej ze stycznia 2005 roku, w której stwierdzono, iż „Obecny Polski Kontyngent Wojskowy w Iraku zostanie zmniejszony. Podjęte w tej sprawie decyzje przyniosą uszczerbkudla zdolności wykonywania powierzonych nam zadań. Zamierzamy dokonywać kolejnych redukcji, a jednocześnie sprzyjać przejmowaniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo Iraku przez Irakijczyków”⁴, w wystąpieniu ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera w 2006 roku zabrakło jasno określonego kierunku polityki w tym względzie. Pojawia się natomiast sformułowanie, iż „Chcemy wzbogacić nasz udział w misji stabilizacyjnej w Iraku działaniami szkoleniowymi i doradczymi, w szczególności w odniesieniu do niewojskowych kadr odradzającej się państwowości irackiej oraz administracji samorządowej”⁵.

Badania opinii publicznej wskazują na niezadowolenie z przedłużenia obecności polskich wojsk w Iraku, a biorąc pod uwagę zwiększenie zaangażowania w Afganistanie w ramach zobowiązań NATO w 2007 roku wspomniana niejasność polskiego stanowiska nie napawa optymizmem. Jest wielce prawdopodobne, że polska obecność w Iraku zostanie przedłużona również na rok 2008.

Negatywnego nastawienia na pewno nie zmienią ukazujące się ostatnio informacje przedstawiające w złym świetle obraz PKW Irak.

Warto wspomnieć w tym miejscu cykl publikacji *Orły na piasku* autorstwa Sławomira Galickiego prezentowanych na łamach „Angory” czy też świadectwa

² S/RES/1637 (2005), *The situation concerning Iraq*, www.un.org.

³ Rozmowa Krzysztofa Grzesiowskiego z Jerzym Szmajdzińskim, Program I Polskiego Radia, 14 IV 2005, www.szmajdzinski.pl/index.php?lnk=wywiady&idw=56.

⁴ *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku*, [www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,\(tekst\),1160.html](http://www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,(tekst),1160.html).

⁵ *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*, [www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,\(tekst\),4593.html](http://www.msz.gov.pl/Wystapienie,Ministra,(tekst),4593.html).

braku odpowiedniego wyposażenia żołnierzy i ich problemów po powrocie do kraju⁶.

Niniejszy tekst nie ma ambicji całościowego ujęcia omawianego zagadnienia. Mam nadzieję, że będzie impulsem do rzetelnego, pełnego zbadania przygotowania i działań Wojska Polskiego w Iraku. Będzie to możliwe tylko przy współpracy tej instytucji i zdolności jej decydentów do przyjmowania uwag krytycznych, wyciągania z nich wniosków i wprowadzania stosownych zmian, co w obecnej sytuacji staje się jednak bardziej prawdopodobne niż jeszcze kilka lat temu. Naszym celem nie jest, bynajmniej, budzenie niepotrzebnej sensacji, która nie służy pożądanym zmianom w WP, a i koliduje z kosztami, liczbą ofiar i cierpieniem ich rodzin.

Tab. 1. Stosunek respondentów do udziału polskich żołnierzy w operacji Iraku

Czy popiera Pan(i) udział polskich żołnierzy w operacji w Iraku czy też nie?	Wskazania respondentów według terminów badań																												
	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	V	XII	I					
	2003						2004						2005						2006										
	w procentach																												
Zdecydowanie popieram	10	9	13	13	10	12	15	12	11	12	8	9	8	10	8	8	8	9	9	10	7	6	7	7					
Raczej popieram	26	25	27	24	18	21	27	23	25	17	15	19	15	16	17	15	16	18	19	18	21	14	15	16					
POPIERAM	36	34	40	37	28	33	42	35	36	29	22	28	23	26	25	23	24	27	28	28	20	22	23						
Raczej nie popieram	25	27	23	26	21	25	22	24	25	26	21	20	22	24	22	22	23	23	24	22	29	24	29	29					
Zdecydowanie nie popieram	30	33	30	31	46	37	31	36	35	40	53	46	51	46	49	52	49	45	44	46	40	51	43	43					
NIE POPIERAM	55	60	53	57	67	62	53	60	60	66	74	66	73	70	71	74	72	68	68	69	75	72	72						
Trudno powiedzieć	8	6	7	6	5	5	5	6	4	5	4	5	4	5	4	3	4	5	4	5	3	5	6	5					

Źródło: *Skutki przedłużenia obecności polskich żołnierzy w Iraku*, Komunikat z badań, Warszawa, II 2006, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_023_06.PDF.

Zaangażowanie w wojnę w Iraku

Polska uznała interwencję tak za zgodną z prawem międzynarodowym, jak i za słuszną. W związku z tym sięgnęła po Siły Zbrojne, które miały wykonać postawione przez polityków zadania zarówno w kontekście udziału w początkowej fazie operacji „Iracka Wolność”, jak i późniejszego udziału w procesie stabiliza-

⁶ Zob. np. *Wojenna groteska*, www.fakty.interia.pl/news?inf=679642; *Irackie powroty*, www.fakty.interia.pl/news?inf=707485; *Irak – misja „kompromitacja”*; www.itvp.pl/konfrontacja/odcinek/i.tvp/cat/84/lp/934.

cji Iraku. Czyniliśmy to, by pokazać, że „Jesteśmy partnerem lojalnym i przewidywalnym”⁷ i rozumiemy zasadę, iż „Przyjaciół i sojuszników w potrzebie pozostawiać nie wolno”⁸. Ponadto Aleksander Kwaśniewski uzasadniał: „Jestem głęboko przekonany, że świat demokratyczny może skutecznie przeciwdziałać tym zagrożeniom [niekonwencjonalne zagrożenia bezpieczeństwa współczesnego świata – ML] – powinniśmy być w tym działaniu zjednoczeni. Polska i Europa potrzebują Ameryki. Ameryka potrzebuje Europy i Polski. My jesteśmy w tej części Europy ważnym państwem, z tego wynikają również nasze obowiązki – wobec nowych zagrożeń musimy zachowywać się rzetelnie, odpowiedzialnie i solidarnie. Takie są, w największym skrócie, motywy naszego zaangażowania wojskowego w Iraku”⁹. Podkreślano przy tym wielki atut i jednocześnie zobowiązanie, jakim były doświadczenia Wojska Polskiego zdobyte podczas wielu operacji pokojowych ONZ. Prezydent Kwaśniewski powiedział: „Żołnierze! Ta misja jest kolejnym, choć zapewne najtrudniejszym etapem, już liczącym 50 lat tradycji udziału polskich żołnierzy w misjach pokojowych, potwierdza zaufanie do Polski, szacunek, jakim darzeni jesteśmy przez partnerów. Potwierdza również nasze przygotowanie i doświadczenie, które będziemy dziś wykorzystywać po raz kolejny. Powierzenie samodzielnego administrowania w wydzielonym Sektorze Centralno-Południowym jest zadaniem ważnym, niezwykle trudnym i bez precedensu w naszej historii”¹⁰.

Dokonując syntetycznej oceny prezentowanych w literaturze stanowisk wobec polskiego zaangażowania w wojnę i proces stabilizacji Iraku, można przyjąć, że Polska zdecydowała się poprzeć USA i przyjąć ich punkt widzenia ze względu na chęć¹¹:

- uczestnictwa w procesie krzewienia wolności i demokracji i ofiarowanie tych wartości Irakijczykom (motyw idealistyczny zakładający, że Irakijczycy oczekują na wyzwoliciela spod rządów dyktatora i pragną, by nastąpiła po nim era wolności i demokracji),

- umocnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, zarówno z pobudek historycznych, jak i nadziei, że umocni to pozycję Polski w Europie, w szczególności w stosunku do takich krajów, jak Rosja i Niemcy (motyw realistyczny, bowiem poprzez sojusz z USA Polska chce równoważyć państwa dominujące w Europie

⁷ A. Kwaśniewski, *Uroczystość pożegnania polskich żołnierzy z udziałem Prezydenta RP w Szczecinie z 31 VII 2003 roku*, www.prezydent.pl.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Uroczystość pożegnania polskich żołnierzy z udziałem Prezydenta RP w Świątoszowie z 31 VII 2003 roku*, www.prezydent.pl.

¹¹ J. Czaputowicz, *Zaangażowanie a polska polityka europejska*, „Polska w Europie” 2004, nr 3 (47), s. 20–21.

– Francję, Niemcy i Rosję (*balancing*)), zapobiegając jednocześnie wycofaniu się USA z Europy, co uznawano za prawdopodobne na podstawie obserwacji debaty transatlantyckiej,

- osiągnięcia wymiernych korzyści, zwłaszcza gospodarczych, dzięki zdobyciu kontraktów w Iraku oraz wzrostu inwestycji USA w Polsce (motyw realistyczny, polegający na tym, by poprzez przyłączenie się do silniejszego, uczestniczyć w uzyskanych wspólnie korzyściach w wymiarze materialnym na tyle, na ile pozwoli gracz decydujący (*bandwagoning*)).

Ponadto Polska jako jedyna spośród krajów regionu zdecydowała się nie tylko na polityczne, ale i militarne wsparcie (choć symboliczne) dla USA, co mogło mieć miejsce ze względu na specyficzne dla naszego kraju¹²:

- postrzeganie kwestii bezpieczeństwa narodowego jako priorytetu polskiej polityki zagranicznej, rozumianego tradycyjnie przede wszystkim jako konieczność zabezpieczenia się przed zagrożeniami natury militarnej,

- doświadczenia historyczne i wynikające z nich nakaz walki z tyranią, jak i negatywne postrzeganie nacjonalistycznego i socjalistycznego charakteru reżimu irackiego,

- traktowanie zagrożenia dla bezpieczeństwa światowego wynikające ze zbrodniczości reżimu Husajna, przy jednoczesnym odbieraniu postawy Europejczyków jako pacyfistycznej, a przynajmniej biernej, będącej skutkiem wygody i braku sojuszniczej lojalności,

- podejście do zobowiązań sojuszniczych wobec USA, które, z jednej strony, wynikać miały z faktu, że wojna w Iraku jest kolejnym etapem „wojny z terroryzmem” międzynarodowym, w której to – w myśl reakcji NATO na wydarzenia z 11 września – Polska powinna udzielić wsparcia działaniom amerykańskim. Jednak w sensie formalnym nie było do tego podstaw, poza ewentualnym wsparciem Turcji, o które ta poprosiła zgodnie z art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego.

Z drugiej zaś strony, z uwagi na deklarowane „partnerstwo strategiczne” z USA polska klasa polityczna nie była w stanie powiedzieć „nie” Stanom Zjednoczonym.

W związku z powyższym decyzja o udziale w wojnie w Iraku została podjęta na wniosek Rady Ministrów przez Prezydenta RP, który nie mówił wszakże o wojnie, lecz o konieczności „użycia siły” wobec Iraku (który łamie rezolucje RB ON), a tym samym wykluczał Sejm z procesu decyzyjnego w tej sprawie.

Ten ostatni został jedynie poinformowany o podjętych działaniach 26 marca 2003 roku, kiedy to Leszek Miller przedstawił z trybuny sejmowej *Informację rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu w składzie sił koalicji międzynarodowej*

¹² O. Osica, *Lekcja polityki. Polska wobec konfliktu w Iraku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2003”, Warszawa 2004, s. 423.

*dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*¹³. Jak widać, już w tytule premier powoływał się na rezolucję RB i jednocześnie nie nazywał operacji „Iracka Wolność” wojną. Stwierdzał: „Polski rząd wspólnie z prezydentem Rzeczypospolitej podjęli przed kilkoma dniami decyzję trudną, lecz uzasadnioną – decyzję o udziale w operacji rozbrojenia Iraku”¹⁴. Uzasadniając ją, mówił: „Ta decyzja służy naszym narodowym interesom. Po pierwsze dlatego, że celem działań podjętych w Iraku jest świat bezpieczny, stabilny i przewidywalny, świat wolny od zagrożenia stwarzanego przez reżimy gotowe stosować broń masowego rażenia wobec swoich obywateli oraz obywateli innych państw, świat, w którym także Polska będzie mogła czuć się bezpieczniej; po drugie, bo stabilność i przewidywalność Iraku będą w konsekwencji służyć rozwiązaniu innych problemów bliskowschodnich, które kładą się cieniem na pokoju i bezpieczeństwie międzynarodowym; po trzecie, dla potwierdzenia znaczenia sojuszu Polski ze Stanami Zjednoczonymi i współpracy transatlantyckiej dla spoistości Paktu Północnoatlantyckiego i strategicznych wymogów bezpieczeństwa naszego kraju”¹⁵. W aspekcie prawnym powołał się zaś na rezolucje RB ONZ nr 678 i 687, których ciągłe naruszanie przez Irak „sprawia, że nadal obowiązuje prawo do zmuszenia Iraku siłą do wypełnienia bez żadnych warunków i zastrzeżeń decyzji dotyczących rozbrojenia, a zwłaszcza zniszczenia wszystkich zasobów broni masowego rażenia. Taki był sens zapowiedzianych w rezolucji nr 1441 poważnych konsekwencji, jakie Irak poniesie w wyniku uporczywego lekceważenia decyzji Rady Bezpieczeństwa”¹⁶.

Takie stanowisko rządu zostało poparte przez SLD, PO i PiS, przeciwnie mu były zaś kluby PSL, Samoobrony i LPR. Przeciwnicy udziału polskich żołnierzy w wojnie w Iraku podkreślali, że decyzja winna zostać podjęta przez Sejm, bowiem tak stanowią przepisy Konstytucji RP, które odpowiadają sytuacji faktycznej, ponieważ z chwilą wejścia Wojska Polskiego na terytorium Iraku i jego udziału w działaniach zbrojnych w sposób oczywisty Polska weszła z tym krajem w stan wojny (i nasi żołnierze nie są w stanie przestrzegać prawa irackiego, do czego zobowiązuje ich ustawa, na mocy której Prezydent wydał Postanowienie o ich wysłaniu).

Podkreślano również brak zgody RB na użycie siły przeciwko Irakowi, do czego mandatu nie dawała rezolucja 1441 (a miała dać dopiero kolejna, z której przedstawienia USA i Wielka Brytania ostatecznie zrezygnowały ze względu na

¹³ L. Miller, *Informacja rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, 4 kadencja, 44 posiedzenie, 1 dzień (26.03.2003), www.sejm.gov.pl.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

pewne jej zawetowanie), a nawet przepisy Kodeksu karnego RP, dotyczące kar za prowadzenie, wszczynanie, przygotowywanie itp. wojny napastniczej¹⁷.

Aspekt legalności zaangażowania się państw „koalicji chętnych” w interwencję zbrojną w Iraku jest kwestią kluczową, bowiem w zależności od przyjętego stanowiska wynikającego z dokonanej interpretacji obowiązujących unormowań można stwierdzić, czy użycie siły było zgodne z prawem.

Nie wdając się w szeroką analizę stanowisk ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wobec legalności wojny w Iraku opisywanych w polskiej literaturze, można stwierdzić, że jest ona uznawana za bezprawną. Główne zarzuty wobec podjętych działań zbrojnych dotyczyły¹⁸:

- braku dowodów na posiadanie przez Irak broni masowego rażenia, których nie dostarczyła inspekcja rozbrojeniowa,

- zakazu wojny prewencyjnej, wyraźnie zabronionej przez prawo międzynarodowe przy zbyt dużych rozbieżnościach co do legalności interwencji z pobudek humanitarnych czy prodemokratycznych,

- naruszenia suwerenności Iraku poprzez naruszenie jego nietykalności terytorialnej i niezawisłości politycznej,

- konieczności przyjęcia kolejnej rezolucji RB ONZ w sprawie Iraku, która uzasadniałaby użycie siły i zawierała upoważnienie do podjęcia działań zbrojnych.

W związku z tym interwencji w Iraku nie można uznać za legalną, jednak pytanie o to, czy była ona słuszna, pozostawia pole do interpretacji i oceny i to pozwała decydentom na przyjmowanie i uzasadnianie korzystnego – z ich punktu widzenia – stanowiska. Można się zgodzić z W. Stankiewiczem, że zwykle jest ono zależne od „perspektywy oglądu, od osobistych, nieobiektywnych sympatii lub antypatii wobec USA, Iraku, czy ogólnie krajów demokracji zachodniej oraz arabskich”¹⁹. Jak już wspomniałem, Polska uznała interwencję tak za zgodną z prawem międzynarodowym, jak i za słuszną. W związku z tym sięgnęła po Siły Zbrojne, którym przypadła rola środka polityki zagranicznej państwa.

¹⁷ Zobacz szerzej wystąpienia J. Dobrosza, Z. Wrzodaka i J. Łopuszańskiego, *Informacja...*, 4 kadencja, 44 posiedzenie, 1 dzień (26.03.2003), www.sejm.gov.pl.

¹⁸ Więcej na ten temat zob. R. Kwiecień, *Interwencja zbrojna a naruszenie suwerenności państwa w prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 79–94; W. Czapliński, *Interwencja w Iraku z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 18–34; J. Symonides, *Wojna z Irakiem a prawo międzynarodowe*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004”, Warszawa 2004, s. 366–375; W. Stankiewicz, *Legalność interwencji w Iraku w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Irak wczoraj i dziś. Wybrane aspekty wewnętrzne i międzynarodowe*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2005, s. 109–127.

¹⁹ W. Stankiewicz, *Legalność...*, s. 127.

Udział Wojska Polskiego w wojnie w Iraku

Jak już wspominałem, informacja o udziale Sił Zbrojnych RP w wojnie w Iraku została przekazana Sejmowi, a tym samym i opinii publicznej przez L. Millera dopiero 26 marca 2003 roku. Stwierdzał on, że „Polski kontyngent wojskowy zaangażowany w międzynarodowej koalicji składa się z pododdziału jednostki GROM w liczbie 56 żołnierzy – oznacza to wzmocnienie dwudziestocześnosobowego pododdziału uczestniczącego w operacji «Enduring Freedom» o 32 żołnierzy; żołnierze GROM, zgodnie z ich przeznaczeniem i wyszkoleniem, a także wyposażeniem, wykonują zadania specjalne – siedemdziesięciocześnosobowego plutonu likwidacji skażeń, rozmieszczonego poza obszarem Iraku, okrętu wsparcia logistycznego ORP «Ksawery Czernicki» z 53 żołnierzami, który przebywa w Zatoce Perskiej”.

Faktycznie w działaniach wojennych brała udział jedynie Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej²⁰. Wynikało to z jej znakomitego przygotowania do stawianych zadań, a w związku z tym uznania, jakim cieszy się na świecie. Potwierdził to już pierwszy dzień operacji „Iracka Wolność”, który rozpoczął atak komandosów GROM (oraz komandosów amerykańskich) przeprowadzony w nocy 20 marca 2003 roku na terminale naftowe w porcie Um Kasr. Zajęcie ich było konieczne, by sprawnie prowadzić dalsze operacje oraz uchronić Zatokę Perską przed grożącą jej katastrofą ekologiczną, gdyby żołnierze iraccy wysadzili terminale w powietrze²¹. Akcja zakończyła się sukcesem, a umiejętności operatorów GROM-u sprawiły, iż informacje na temat ich bezpośredniego udziału w walkach (a tym samym Polski) podał Sekretarz Stanu USA Donald Rumsfeld: „Wraz z nami na polu walki są wojska australijskie, brytyjskie i polskie. Wykonują one cudowną robotę i kontrolują sytuację”²². Nie powinien budzić zdziwienia fakt, iż GROM przygotowywał się i ostatecznie przeprowadził wspomnianą już operację. Jednak wydaje się, że do ostatniej chwili brak było pewności co do ostatecznej zgody ze strony polskich decydentów na jej realizację. Stąd pierwsze informacje o udziale w walkach żołnierzy GROM-u pochodziły od Sekretarza Stanu USA, a nie strony polskiej. Dopiero po nich 23 marca 2003 roku rzecznik MON oświadczył: „W związku z wypowiedzią Donalda Rumsfelda potwierdzam w imieniu

²⁰ Więcej na temat zob. M. Lasoń, *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy AK jako instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4, s. 67–89.

²¹ Więcej na temat zob. R. Winnert, J. Sparks, *Saddam's sea of fire foiled by Polish SAS*, „The Sunday Times”, 29 II 2004, s. 14.

²² *GROM na wodach Zatoki Perskiej*, www.wp.mil.pl/start.php?page=1020112030&obj_display_cat=3&obj_display_full=140&obj_to_display_type=29.

MON i Sztabu Generalnego, który koordynuje udział naszego kontyngentu w operacji rozbijania Iraku, że żołnierze jednostki GROM uczestniczą w operacji irackiej, ale nie na lądzie, lecz na wodach przybrzeżnych Zatoki Perskiej²³.

Inną znaną operacją GROM-u było zajęcie wspólnie z jednostką komandosów marynarki USA (Navy Seals) tamy Mukarayin. Akcja ta uchroniła Bagdad przed potencjalnym zalaniem (tama leży około 100 km na północ od stolicy Iraku), gdyby żołnierze iraccy zdecydowali się na jej zniszczenie²⁴. Żołnierze GROM-u w czasie działań wojennych w Iraku uczestniczyli także w rozminowywaniu statków oraz prawdopodobnie wykonywali inne zadania wspomagające działania regularnych sił zbrojnych koalicji. Komandosi po powrocie do Polski 21 maja 2003 roku spotkali się z premierem L. Millerem, który powiedział: „Dziękuję, że wracacie bez strat, wypadków, ofiar. To też jest dowodem waszego profesjonalizmu”. I dodał: „Było was niewielu w Iraku, ale korzyści dla Polski są olbrzymie”²⁵. Część żołnierzy pozostała na terenie Iraku. Zajmowali się między innymi chwytem przywódców reżimu Husajna, co za niezwykle ważne uznał generał Czesław Piątas, gdy potwierdził, że „w tej operacji żołnierze naszego GROM biorą udział”²⁶. Okazją była wizyta szefa Połączonego Komitetu Szefów Sztabów Sił Zbrojnych USA gen. Richarda Myersa w Warszawie 19 września 2003 roku. Meyers, oprócz pochwał dla polskich żołnierzy, przekazał, że Amerykanie są „zadowoleni z modernizacji polskich sił zbrojnych i że będą wspierać ten proces”²⁷. W czasie całej swej misji w Iraku żołnierze GROM-u przeprowadzili oficjalnie 200 akcji bezpośrednich, w wyniku których zatrzymali wielu podejrzanych o terroryzm, w tym ludzi z tzw. „talii kart”, czyli najbardziej poszukiwanych członków reżimu. Według rzecznika MON w operacjach w Afganistanie i Iraku wzięło udział od marca 2002 do grudnia 2004 roku około 80% żołnierzy GROM-u i około 60% oficerów²⁸. Witający powracających z misji żołnierzy prezydent RP Aleksander Kwaśniewski stwierdził m.in.: „Ale i kiedy rozmawiałem z dowódcami misji irackiej, ze Stanów Zjednoczonych, z innych krajów. Również wtedy, kiedy rozmawiałem z politykami amerykańskimi, europejskimi, którzy bardzo podkreślali wielką fachowość GROM, determinację, a także to, co Polacy prawdopodobnie umieją wносить do współczesnego świata,

²³ *Ibidem*.

²⁴ Więcej na temat zob. *GROM ochronił Bagdad*, www.wiadomosci.wp.pl/wiadomosc.html?wid=5174266&ticaid=1a7b.

²⁵ *Miller: jesteśmy dumni z GROM-u*, www.wiadomosci.wp.pl/wiadomosc.html?wid=948735&ticaid=1a7d&ticsn=3.

²⁶ *Gen. Myers wdzięczny Polsce za misję w Iraku*, www.irak.pap.pl/cgi-bin/irak.pl?grupa=1&ID=4433.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *GROM zakończył misję iracką*, www.wiadomosci.wp.pl/kat,15691,katn,,wid,6354079,widn,GR0M%20zako%F1czy%B3%20misj%EA%20irack%B1,wiadomosc.html?ticaid=1a7f&ticsn=3.

czyli elastyczne, umiejętne reagowanie na różne nieoczekiwane sytuacje"²⁹. 20 grudnia 2004 roku to dzień, który oficjalnie uznaje się za datę zakończenia pobytu żołnierzy jednostki GROM na terenie Iraku. Warto zauważyć, że według dostępnych już informacji, żołnierze tej jednostki brali również udział w walkach w Faludży, co jasno dowodzi, że wykonywali oni typowo bojowe, ofensywne zadania także w czasie stabilizacji Iraku. Nie byli jednak pod polskim, lecz pod amerykańskim dowództwem.

Postawa żołnierzy z jednostki GROM wpłynęła na propozycję objęcia przez Polskę jednej ze stref stabilizacyjnych podzielonego po wojnie Iraku.

Udział Wojska Polskiego w procesie stabilizacji Iraku

W oparciu o rezolucje RB ONZ sankcjonujące stan rzeczy zaistniały w Iraku w efekcie wojny rozpoczęła się tam misja stabilizacyjna prowadzona przez siły koalicji międzynarodowej pod przewodnictwem USA. Ma ona charakter wojskowy, a jej prawomocność opiera się na rezolucjach nr 1441 z 8 listopada 2002 roku, nr 1483 z 22 maja 2003 roku, nr 1511 z 16 października 2003 roku oraz 1546 z 8 czerwca 2004 roku. Zaangażowanie militarne Polski opiera się ponadto na uregulowaniach wewnętrznych, w tym na Ustawie z 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych RP poza granicami państwa, Postanowieniach Prezydenta RP o użyciu PKW w składzie Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Republice Iraku (z 6 czerwca 2003 roku oraz 17 grudnia 2003 roku i kolejnych).

Ostatecznie po otrzymaniu propozycji ze strony USA i przeprowadzeniu szeregu konsultacji i przygotowań 23 lipca 2003 roku podpisane zostało porozumienie tworzące Wielonarodową Dywizję Centralno-Południową (MND C-S – Multinational Division Central-South), na czele której stanęli Polacy. Już w okresie planowania (w lipcu–sierpniu) dokonano przerzutu ok. 2300 żołnierzy do strefy Centralno-Południowej w Iraku.

W skład Dywizji początkowo wchodził żołnierze 24 państw³⁰. Od 3 września 2003 roku MND C-S przejęła dowodzenie strefą i przystąpiła do realizacji stawianych zadań, do których zgodnie z przyjętym stabilizacyjnym charakterem misji zaliczono przede wszystkim³¹:

²⁹ *Prezydent na uroczystości powitania GROM*, www.wiadomosci.wp.pl/kat,9251,katn,,wid,6355432,widn,Prezydent%20na%20uroczysto%20B6ci%20powitania%20GROM,wiadomosc.html.

³⁰ Więcej na temat zob. A. Towpik, *Podstawy prawne, organizacja i założenia misji stabilizacyjnej w Iraku*, [w:] *Trudna stabilizacja, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej z inicjatywy i pod patronatem Ministra Obrony Narodowej*, Warszawa 2004, s. 18–23.

³¹ *PKW Irak*, serwis informacyjny Dowództwa Operacyjnego, www.do.wp.mil.pl/strona.php?id_strona=16.

- zapewnienie ładu i porządku publicznego, bezpieczeństwa wojskom koalicji, liniom komunikacyjnym i zaopatrzenia oraz organizacjom humanitarnym,
- odbudowę zniszczonej infrastruktury przemysłowej, komunalnej i komunikacyjnej,
- zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej oraz dozoru osobom zatrzymanym,
- udzielanie pomocy w odzyskaniu skradzionych dóbr kultury,
- tworzenie podstaw do powołania nowych struktur administracji centralnej i lokalnej,
- ochronę i kontrolę granic Iraku oraz utrzymanie bezpieczeństwa lotów.

Ze względu na konieczność syntetycznego przedstawienia zagadnienia ograniczę się jedynie do oceny działań PKW Irak w czasie pierwszych pięciu zmian. Pozwala na to „Bilans dotychczasowego udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku”³². Nie omawia on jednak szeregu problemów, z jakimi zetknęli się żołnierze podczas wykonywania postawionych przed nimi zadań. Jedynymi negatywnymi stronami misji są liczba ofiar (17 żołnierzy, dwaj byli komandosi jednostki GROM pracujący dla amerykańskiej firmy Blackwater oraz 2 dziennikarzy TVP) oraz szeroko nagłośniona tzw. „afera bakszyszowa”. Bilans omawia sukcesy działalności stabilizacyjnej i zdolność do wykonywania zadań przez jednostki Wojska Polskiego i całą Wielonarodową Dywizję Centralno-Południową. Wraz ze zmianą charakteru misji wojsko dostosowywało się do nowych zadań. W związku z tym do Iraku trafił m.in. następujący sprzęt: śmigłowce różnych typów (Mi-8, W-3 Sokół oraz Mi-24D), kołowe samochody opancerzone BRDM – 2 szt., samochody HMMWV (hummer) – 32 szt., samochody osobowo-terenowe Honker, w tym 80 szt. Skorpion 3, działa ZU 23-2 wykorzystywane do ochrony baz, karabinki Beryl, karabiny wyborowe, maszynowe, AK z noktowizorem, celowniki noktowizyjne, gogle noktowizyjne, lornetki noktowizyjne, ręczne granatniki przeciwpancerne – RPG 7³³. Koszty funkcjonowania PKW Irak wyniosły ok. 667 mln zł. Strona polska pokrywa ok. 40% całości kosztów, amerykańska ok. 60% (z budżetu armii USA na funkcjonowanie PKW Irak przeznaczono ponad 1 mld zł)³⁴. W podsumowaniu autorzy dokumentu stwierdzają: „Rezultaty polskiej obecności wojskowej w Iraku należy ocenić pozytywnie. Zawdzięczamy to dobremu przygotowaniu misji, profesjonalizmowi żołnierzy oraz względnie przychylnemu nastawieniu Irakijczyków do naszego zaangażowania w procesy transformacji ich państwa”³⁵. Natomiast

³² *Bilans dotychczasowego udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku*, www.mon.gov.pl/strona.php?idstrona=117.

³³ *Ibidem*, s. 7.

³⁴ *Ibidem*, s. 8.

³⁵ *Ibidem*, s. 12.

„doświadczenia wyniesione z misji irackiej przyczyniają się do przyspieszenia modernizacji polskich sił zbrojnych, dostosowując ich funkcjonowanie do nowych wyzwań bezpieczeństwa”³⁶. Co więcej, „zaangażowanie w Iraku umocniło wizerunek Polski jako odpowiedzialnego członka wspólnoty międzynarodowej. Utrwaliło również pozycję Polski w NATO, jako wiarygodnego sojusznika w koalicji antyterrorystycznej, państwa aktywnego, skutecznego politycznie i wojskowo w rozwiązywaniu konfliktów globalnych”³⁷.

Tab. 2. Wyśitek organizacyjny MND C-S

 WYSIŁEK OPERACYJNY MND C-S						
DZIAŁALNOŚĆ OPERACYJNA						
	I ZMIANA	II ZMIANA	III ZMIANA	IV ZMIANA	V ZMIANA	RAZEM
PATROLE	17 000	22 000	9 000	5 000	1 000	55 000
PUNKTY KONTROLNE	27 000	10 000	5 000	1 800	500	44 300
KONWOJE	9 000	7 000	3 000	1 350	700	21 050
SPRAWDZONE POJAZDY	170 000	166 000	19 000	23 000	12 000	390 000
SPRAWDZONE OSOBY	450 000	730 000	40 000	210 000	120 000	1 550 000
NISZCZENIE AMUNICJI						
	640 000	670 000	180 000	790 000	53 000	2 333 000
SZKOLENIE IRACKICH SIŁ BEZPIECZEŃSTWA						
IRACKA GWARDIA NARODOWA	3 000	4 600	3 700	2 900	2 200	16 400
JARMIJA IRACKA						
STRAŻ GRANICZNA	500	900	900	600	900	3 800
POLICJA	1 500	1 000	500	750	-	3 750
DZIAŁALNOŚĆ CIMIC						
LICZBA PROJEKTÓW	407	1 300	339	332	164	2 542
WARTOŚĆ mln USD	6,48	48,3	21,5	20,1	15,5	111,88

Źródło: MON.

Nie jest to jednak jedyny obraz misji. Nieco inny wyłania się z lektury dostępnych w prasie i coraz częściej pojawiających się opracowań wskazujących na braki przygotowania i prowadzenia operacji stabilizacyjnej, która faktycznie była wojenną, co było widoczne szczególnie w czasie drugiej zmiany³⁸. Po-

³⁶ *Ibidem*, s. 14.

³⁷ *Ibidem*, s. 13.

³⁸ Więcej na temat zob. relacje kapitana G. Kaliciaka, *Obrona City Hall i 5 maja w Karbali*, [w:] *Zapiski*

twierdząc to przeprowadzone przeze mnie rozmowy z wieloma uczestnikami misji. Dla przykładu warto przytoczyć i zderzyć ze sobą różne opinie. Jeden z uczestników trzeciej zmiany PKW Irak, prezentując szereg zdjęć i materiałów filmowych, wskazywał na wiele problemów, które podsumował następującymi słowami: „Armia zaś wszem i wobec stara się pokazać przy wszelkich wizytach gości oficjalnych, że wszystko funkcjonuje tak jak należy i zgodnie z regulaminem. Najlepszym tego przykładem i podsumowaniem całości będzie wspomnienie, jak podczas jednej z wizyt kazano ustawić tzw. PKT, czyli Punkt Kontroli Technicznej, tak by generał widział, że funkcjonuje. Jak się można domyślać, było to tylko działanie pokazowe, ponieważ normalnie go nie było. Taka też jest nasza armia, w głównej mierze pokazowa”³⁹. Tego typu opinie nie pojawiają się w rozmowach oficjalnych, w czasie których można usłyszeć np. „Zresztą opancerzenie Honkerów było wystarczające, bowiem przeciwnik nie dysponował bronią, która mogłaby je pokonać. Mimo to żołnierze sami je ulepszały, co powodowało utratę szybkości i manewrowości i w rezultacie prowadziło do groźby wypadków”⁴⁰.

Do głównych problemów Wojska Polskiego i funkcjonowania MND C-S zaliczyć można:

- nieadekwatne do sytuacji faktycznej wyposażenie żołnierzy,
- zbyt dużą liczbę żołnierzy w sztabach i dublowanie zadań,
- unikanie podejmowania decyzji i brania odpowiedzialności,
- gromadzenie żołnierzy na potrzeby misji z całej Polski,
- problemy logistyczne (nawet zaplecza dla opieki medycznej),
- wymaganie stosowania procedur ćwiczebnych (tzw. „wypełnianie kwitów”),
- problemy z wykorzystaniem dla dobra WP żołnierzy powracających z misji,
- zbyt duża samodzielność poszczególnych części dywizji wynikająca z zasad zaangażowania kontyngentów narodowych w tę strukturę.

Mimo to zaangażowanie wojskowe w Iraku ocenia się w kategoriach sukcesu. Udało się zlikwidować reżim Husajna i zaakcentować pewną samodzielność polityczną Polski w kontekście sojuszu strategicznego z USA. To jedyne dwa cele polityczne, jakie osiągnięto, angażując Siły Zbrojne jako środek polityki zagranicznej (nie można było rozbroić Iraku z broni masowego rażenia ani zlikwidować jego współpracy z Al Kaidą, bowiem ich nie było, przynajmniej

irackie. Relacje i wspomnienia uczestników IV zmiany PKW Irak, pod redakcją zespołu redakcyjnego na czele z gen. dyw. W. Skrzypczakiem, Żagań 2006, s. 301–327; por. M. Ziembaczewski, *Pierwsza zmiana od kuchni*, „Komandos” 2004, nr 5, s. 6–10.

³⁹ Rozmowa z uczestnikiem III zmiany PKW Irak, archiwum autora.

⁴⁰ Spotkanie z oficerami II Korpusu Zmechanizowanego z 23 I 2006 r., którzy pełnili służbę w PKW w Iraku. Uczestniczyło w nim 6 oficerów i 3 podoficerów z trzeciej zmiany oraz 2 oficerów z czwartej zmiany, archiwum autora.

w świetle braku dostatecznych na to dowodów oraz wypowiedzi polityków amerykańskich, którzy przyznawali, że był to jedynie pretekst do wojny).

O faktycznych korzyściach wojskowych będzie można mówić dopiero wtedy, kiedy zdobyte doświadczenie zostanie wykorzystane do przeprowadzenia zmian w Wojsku Polskim. Do tego konieczne jest przede wszystkim przeanalizowanie problemów ze sformowaniem kontyngentów i ich rotacją, wyszkoleniem i wykorzystaniem ludzi (także po misji, chodzi również o zabezpieczenie właściwych warunków ofiarom działań wojennych, jak i rodzinom zabitych), wyposażeniem i przerzutem oraz dokonanie optymalizacji nakładów przeznaczanych na Siły Zbrojne RP.

Dotychczas można skazać na pozytywne zmiany w kontekście celu, jakim jest profesjonalizacja i modernizacja armii kosztem jej zmniejszenia (i ewentualnej specjalizacji), podniesienia zdolności ekspedycyjnych (np. przez modułową budowę jednostek) oraz zwiększenie aktywności we współpracy wielostronnej (szczególnie w ramach NATO, np. NRF). Utworzono już Dowództwo Wojsk Specjalnych, które ma być odpowiedzią Polski na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa oraz dowodem na dokonaną analizę doświadczeń irackich.

Podsumowanie

Powyższe dane oraz relacje i spostrzeżenia uczestników PKW Irak pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych dotyczących użycia Sił Zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej państwa i poparcia w ten sposób polityki USA wobec Iraku:

- prezentowany w mediach oraz przez czynniki oficjalne obraz uczestnictwa polskiego wojska w misji w Iraku nie jest kompletny i nie oddaje w pełni jej charakteru, np. nieczęsto wspomina się, iż polscy żołnierze brali udział w działaniach nie tylko o charakterze stabilizacyjnym czy szkoleniowym, ale i typowo bojowym/wojennym (np. walki w Karbali w czasie powstania al Sadra),

- powyższy stan rzeczy rodzi konieczność zbadania całego spektrum aktywności polskich wojsk w Iraku, poczynając od ich przygotowania, wyposażenia, warunków stacjonowania, sposobu realizacji stawianych zadań, a skończywszy na sytuacji żołnierzy po powrocie do kraju (sposób szkolenia, jakość wyposażenia, jego dostępność, optymalność wykorzystania zasobów ludzkich w czasie i po misji itp.),

- uczestnicy misji nie do końca zdają sobie sprawę lub nie chcą mówić o niektórych jej aspektach (np. twierdzenie, że rebelianci iraccy nie posiadali odpowiedniej broni, by móc pokonać opancerzenie Honkera, podczas gdy dostępne zdjęcia pokazują samochody tego typu zniszczone w wyniku ostrzału),

- WP nie było w pełni przygotowane do zrealizowania zadań postawionych przez decydentów politycznych, mimo to podjęło się ich wykonania,
- istnieje konieczność utworzenia armii w pełni zawodowej, która zapewni realizowanie stawianych przed nią zadań na poziomie profesjonalnym, eliminując patologie, jakie niesie ze sobą zasadnicza służba wojskowa (takie, jak np. pijaństwo czy narkomania; ogłoszono już realizację odpowiedniego programu w tym zakresie),
- do działań poza granicami Polski powinna zostać wydzielona określona struktura (np. moduły w ramach jednostek przygotowane do misji), w ramach której dokonywałoby się ciągle szkolenie i dogrywanie poszczególnych elementów niezbędnych dla przeprowadzenia każdej operacji o charakterze interwencji zbrojnej, operacji pokojowej czy stabilizacyjnej (dotyczy to również sił specjalnych),
- przez udział w operacji irackiej WP zyskało doświadczenie bojowe, jakiego nie byłoby w stanie zdobyć podczas wszelkiego typu szkoleń, udało się również przyspieszyć jego modernizację (działania wyraźnie ukazały braki i wymusiły ich zlikwidowanie przez zakup stosownego sprzętu oraz zagospodarowanie pomocy pochodzącej ze Stanów Zjednoczonych),
- WP po raz pierwszy tworzyło i kierowało dywizją wielonarodową, realizując zarówno działania o charakterze bojowym, jak i cywilnym (doświadczenie to jest nie do przecenienia, biorąc pod uwagę coraz szerszą współpracę międzynarodową i tworzenie wielonarodowych struktur wojskowych),
- ukształtowanie świadomości, iż WP może być narzędziem polityki zagranicznej państwa służącym np. do budowy wizerunku Polski za granicą czy zapewnieniu korzystnych warunków współpracy z rządem innego państwa (najlepiej poprzez ukazanie możliwości i siły państwa widocznych w wyposażeniu i profesjonalizmie żołnierzy, zwiększenie szansy na korzystne umowy handlowe, dostęp do surowców itp.),
- siła militarna może być właściwym narzędziem polityki zagranicznej tylko wtedy, kiedy wojsko przygotowane jest do toczenia wojen XXI wieku, użyta jest w ostateczności i towarzyszy temu odpowiedni plan na sytuację powojenną.

The Republic of Poland engagement in Iraqi war in 2003-2005 including the Polish army participation as an instrument of international policy

The point of this article is to explain circumstances and expected implications and reasons for Polish decision to engage in Iraqi conflict and the stabilization process. The analysis includes public opinion standpoint in Poland and the Polish foreign policy priorities at this time as well as international aspects of Polish agreement to join this war.

You may also find information if the Polish army was able to fulfill expectations of authorities that decided to take part in this military operation.

I hope that being based on interviews with commanding officers and private soldiers, this article will be an excellent knowledge source of many problems and ways of their resolution that occurred while preparing this mission. This should be of the most importance especially now, when Poland is engaged in the Afghan war.

It is a comprehensive analysis of implications of those decisions for international relations especially in the context of Poland's plans to join the EU as well as the relations with the United States.

Eugeniusz M. Pluciński

Polityka strukturalna Unii Europejskiej – ocena, perspektywy, wyzwania

Poszerzenia UE o kolejne 12 (10 + 2) państw zwiększyło liczbę potencjalnych konsumentów do ponad 480 mln. Same korzyści skali wynikające z rozszerzenia Unii do 25 krajów (UE-25) spowodują – jak szacuje KE – dodatkowy średnioroczny przyrost tempa wzrostu PKB w starych krajach (UE-15) średnio o +0,2 punktu procentowego (średnie tempo wzrostu PKB w UE-15 w 2004–2005 roku wynosiło 1,8%; w 2006 ok. 3%) i wzrost zatrudnienia o 0,3 mln¹.

¹ Kraje „starej” Unii szacują, że w 2004 r. na ich rynki pracy napłynęło ok. 100–150 tys. pracowników z krajów „nowej” (trzykrotnie mniej niż zakładano). Stopa bezrobocia w krajach UE-15 wzrosła z tego powodu o 0,1–0,2 punktu procentowego, spadła zaś w krajach UE-10. Natomiast Raport KE z maja 2006 r. wskazuje na sukces piątego rozszerzenia Unii. Kraje „10” uzyskały stabilność gospodarczą i napływ miliardowych inwestycji (beneficjentami są również rolnicy), zaś kraje „15” korzyści ze wzrostu handlu wzajemnego (zwiększony eksport produktów technointensywnych oraz import produktów mniej przetworzonych). Dokument (autorstwa unijnego komisarza ds. monetarnych J. Almunii) podsumowujący dwa lata UE-25 wskazuje m.in. na: 1) wzrost handlu wzajemnego, w tym wzrost udziału krajów nowej „10” w handlu krajów „15” przy zachowaniu przez kraje „15” nadwyżki w bilansie handlu zagranicznego (w ogóle w latach 1993–2005 udział „10” w handlu „15” wzrósł z 8 do 13%); 2) wzrost przepływu inwestycji i jej efektów akumulacyjno-efektywnościowych (w 2004 r. poziom BIZ w krajach „10” osiągnął 191 mld euro, stanowiąc 40% PKB tych krajów; głównym inwestorem są Niemcy). Wzrost możliwości przepływu BIZ z krajów „15” (do nowych krajów UE) nie potwierdził jednak obaw co do masowej delokalizacji firm z krajów „15”, zatem wzrostu bezrobocia w tych krajach. Inwestycje w nowych krajach „10” stanowiły bowiem 4% wszystkich inwestycji krajów „15” (dla porównania w USA inwestycje te stanowiły 12%). Wg szacunków KE przenoszenie produkcji i związana z tym likwidacja miejsc pracy w krajach „15”

Natomiast w nowych krajach UE dodatkowy średnioroczny przyrost tempa wzrostu PKB wyniesie średnio ok. +1,8 punktu procentowego, w przypadku Polski – według szacunków – ok. 0,7–1,7 punktu². Z drugiej strony, kolejne poszerzenie wspólnego rynku to również zwiększenie dysproporcji w rozwoju regionów i państw członkowskich, co wystawia na dużą próbę politykę strukturalną Unii. (Problemem samym w sobie pozostaje proces implementacji dyrektyw oraz niezbędnych reform mających wpływ na funkcjonowanie JRW³. Istotnym

na rzecz krajów „10” ma wręcz symboliczny wymiar (średnio 1,0–1,5% miejsc pracy, w Niemczech i Austrii 0,3–0,7%). Ponadto nie nastąpił masowy napływ nisko wykwalifikowanej siły roboczej. Większą okazała się migracja słabo wykształconych pracowników z krajów trzecich – głównie Afryki i Azji. W Austrii np. spośród 10% zatrudnionych obcokrajowców tylko 1,6% to obywatele krajów nowej „10”, najbardziej chłonna w tym względzie Irlandia to tylko 2% (średnie wynagrodzenie miesięczne w wybranych krajach UE w zł: W. Brytania 12,9 tys.; Niemcy 9,7 tys.; Irlandia 9,2 tys.; Finlandia 9,1 tys.; Francja 7,5 tys.; Holandia 6,7 tys.; Hiszpania 6,3 tys.; Grecja 5,0 tys.; Portugalia 3,2 tys.; Polska 2,6 tys.); 3) Przekazane do krajów nowej „10” (łącznie 28 mld euro w ostatnich 15 latach) stanowiły jedynie 0,1% PKB starych krajów UE, co daje średnio 26 euro na jednego mieszkańca; 4) W sezonie 2004–2005 realne dochody rolników z krajów nowej „10” wzrosły w porównaniu do okresu 1999–2003 o 70% (godzina pracy rolnika w nowych krajach UE daje średnio wciąż tylko 16% dochodu osiąganego przez rolnika w krajach „15”). Wg danych KE za 2004 r. udział krajów „15” i „10” w liczbie ludności UE-25 to 83,9% i 16,1% (w tym Polski 8,3%); w PKB UE-25: 95,3% i 4,7% (Polska 2,0%); wpłaty do budżetu UE-25: 96,6% i 3,4% (Polska 1,4%); wypłaty z budżetu: 93,1% i 6,9% (Polska 3,1%). Wydatki UE na politykę regionalną w roku 2007 (45,5 mld euro) wzrosną w porównaniu z rokiem 2006 (39,6 mld euro) przy jednoczesnym wzroście udziału w nich krajów „10” do 40% (w 2006 r. na kraje „10” przypadało 23% z 39,6 mld euro). Udział krajów „15” zmniejszy się z 77 do 56%. Pozostałe 4% zaplanowano dla Bułgarii i Rumunii (por. A. Słojewska, *UE KE przedstawiła plan przyszlusorocznych wydatków*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2006, s. B2). Natomiast wg szacunków austriackiego analityka F. Breussa, piąte poszerzenie UE powinno spowodować dodatkowy przyrost PKB np. w Niemczech w latach 2005–2007 o 0,6%, zaś w latach 2008–2010 o 0,5%; we Włoszech odpowiednio, 0,5% i 0,5%; w Austrii 0,8% i 0,7%; Irlandii 0,5% i 0,4%; Holandii 0,7% i 0,2%; Wielkiej Brytanii 0,2% i 0,2%; Francji 0,1% i 0,1%; Danii 0,4% i –0,1%; Portugalii 0,6% i –0,2%; Hiszpanii 0,3% i –0,2% (por. F. Breuss, *Makroekonomiczne Auswirkungen der Osterweiterung*, „Rzeczpospolita”, 28.04.2006, s. B1). Tempo wzrostu PKB w roku 2006 wyniosło, odpowiednio, w: UE-10 +5,9% (w Polsce +5,8%); UE-13 (kraje poza strefą euro) +3,6% i w krajach strefy euro +2,8%. Por. *Annual Report 2006*, Frankfurt n. M. 2007, s. 80.

² Według szacunku polskich analityków średniorocznie w długim okresie około 0,7%; por. W. M. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody, modele, szacunki*, Warszawa 2000, s. 118; Z. Żółkiewski, *Monopolizacja gospodarki i niedoskonałości rynków a potencjalne efekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia i Prace” 2002, z. 280. Według szacunków F. Breussa dodatkowy przyrost tempa PKB w Polsce w latach 2005–2007 wyniesie 5,3% (średniorocznie 1,7% punktu procentowego), zaś w latach 2008–2010 8%. Dla porównania w przypadku Czech, odpowiednio: 4,0 i 5,7%, zaś Węgier 7,3 i 8,4%. Udział polskiego PKB w dochodzie UE-25 to 2,0% (ludności – 8,3%; wpłaty Polski do budżetu UE – 1,4%, zaś wypłaty z budżetu dla Polski – 3,1%).

³ Por. m.in. *Pora na przyspieszenie* (tłum. E.M.P.). Załącznik do Informacji KE na Posiedzenie Rady Europejskiej 23–24.03.2006 r. w sprawie retrospekcji trzech zintegrowanych ze sobą obszarów związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej w zakresie makro-, mikroekonomii i zatrudnienia.

problemem w tym względzie jest również realizacja rezolucji lizbońskiej oraz reforma struktury wydatków budżetowych w UE).

W UE-25 zróżnicowanie w poziomie dochodu narodowego przypadającego na jednego mieszkańca jest znaczne. W 2004 roku (przy średniej wielkości PKB *per capita* 22400 euro – dla całej „25”) najwyższy poziom odnotowano w Luksemburgu (49700) i Irlandii (31400). Na drugim biegunie pozostają Łotwa (9600) i Polska (10500). PKB Niemiec, największego potentata gospodarczego UE (ponad 20% globalnego dochodu całej UE-25; 2 z 10 bilionów), osiągnął w 2004 roku poziom 24400 euro na jednego mieszkańca. Przyjmując zaś średni poziom PKB *per capita* w UE-25 za 100 (pomiar na bazie siły nabywczej walut krajowych), wskaźnik PKB dla wyżej wymienionych krajów wynosił: Luksemburg (222), Irlandia (140), Niemcy (109), Polska (47), Łotwa (43). Duże dysproporcje między krajami występują również w poziomie i stopie bezrobocia, stopie inflacji czy deficytu budżetowego, a także w poziomie konkurencyjności cenowej i strukturalnej (por. tab. 1) oraz ich udziału w handlu światowym.

Tab. 1. Konkurencyjność strukturalna krajów UE-15 i UE-10 w świecie na bazie RCA w handlu produktami wg czynnikochłonności i poziomu wiedzy w 2003 (1992)

	% światowego eksportu/importu	RCA w handlu produktami sklasyfikowanymi wg czynnikochłonności i poziomu wiedzy
		Tt; Tl; K; P/S; HT; C _{HT} ; M _{HT} ; M _{LT} ; LT
UE-15*	15,9 (15,0)/15,8 (16,5)	53,7; -5,2; 34,8; -10,9/-79,0; -26,1; -30,1; 95,9; 13,8; -13,1
UE-10*	2,8 (1,0)/3,1 (1,1)	-15,3; -23,1; 14,9; 33,6/-14,5; -19,5; -13,1; -20,1; 20,3; 44,4

* – z krajami trzecimi

Źródło: UN Comtrade; podane za: „The UE Economy 2005”, Review no. 6, p. 67 i 87.

Tt – techn. trudnoimitowalne; Tl – łatwoimitowalne; K – kapitałochłonne; P – pracochłonne; S – surowcchłonne; HT – wysoka technologia; C_{HT} – części do HT; M_{HT} – średnia wysoka technologia; M_{LT} – średnia niska tech.; LT – niska technologia. Więcej na ten temat zob. [w:] E. M. Pluciński, *Świat-Europa-Polska*, cz. 2, Wrocław 2007.

Dokument stanowi rozwinięcie Informacji KE dla Rady i Parlamentu Europejskiego nt. *Wspólne przedsięwzięcia dla wzrostu i zatrudnienia: Strategia Lizbońska Wspólnoty*, KOM (2005) 330 Brussel, 20.07.2005. Por. także: *Integrirte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2005–2008*, KOM (2005) 141 Brussel, 12.04.2005.

Szóste poszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię (1 stycznia 2007 roku) powoduje kolejny spadek przeciętnego poziomu PKB *per capita* w UE. Z danych Eurostatu wynika, że przy poziomie PKB *per capita* w Bułgarii i Rumunii (odpowiednio, 33% i 34% średniego poziomu PKB w UE-25; stan na 1 stycznia 2007 roku) średni poziom PKB *per capita* w UE-27 stanowić będzie 96% średniego poziomu PKB w UE-25. Przyjmując średni poziom PKB w UE-25 = 100, po szóstym poszerzeniu poziom PKB *per capita* w Polsce wyniesie 50%, na Łotwie – 48%, Litwie – 52%, Słowacji – 57%, na Węgrzech – 63%, w Czechach – 74%, Słowenii – 82% (Słowenia od 1 stycznia 2007 roku jest również 13. członkiem strefy euro, gdzie średni poziom PKB *per capita* stanowić będzie 106% wskaźnika PKB w UE-25). Liczba ludności w UE-27 wynosić będzie około 482 mln.

Istota, cele i finansowanie polityki strukturalnej UE

Celem EWG było stworzenie strefy wolnej przedsiębiorczości opartej na jednakowych warunkach konkurencji. Przewodnią myślą powstania EWG i funkcjonowania wspólnego rynku (por. TWE z 1957 roku) było poszerzanie obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych oraz wspieranie zrównoważonego i harmonijnego rozwoju.

U podstaw społeczno-ekonomicznej polityki wspólnego rynku (ukierunkowanej na wzrost dochodu narodowego, zwiększenie zatrudnienia i w efekcie standardu życia mieszkańców) była zasada wspierania konkurencyjności w oparciu o równe szanse współzawodnictwa dla wszystkich podmiotów gospodarujących oraz polityka redukcji dysproporcji rozwojowych między regionami, zwana strukturalną. Polityka strukturalna (zainicjowana formalnie w 1964 roku, ukształtowana w 1972 i rozwinięta w 1992 roku⁴) jest przykładem (podobnie jak i wspólna polityka rolna (WPR, ang. CAP), realizowana od 30 lipca 1961 roku) daleko posuniętego interwencjonizmu ponadnarodowego w mechanizm rynkowy najpierw EWG, a dziś JRW UE. Przyjęta zasada derogacji⁵ powoduje, że w danym przypadku powstają nie tylko koszty czysto księgowe (mierzone wydatkami budżetowymi

⁴ Szerzej o ewolucji polityki strukturalnej zob. M. Ciepielewska, H. Jahns, *Polityka regionalna i strukturalna*, [w:] *Integracja europejska*, t. 1, 2004, s. 281–286.

⁵ Zgodnie z art. 87 Traktatu o Wspólnotach Europejskich (TWE) niedopuszczalna jest jakkolwiek pomoc, która wypacza lub grozi wypaczeniem konkurencji przez sprzyjanie wybranym przedsiębiorstwom lub produktom. Jednakże wprowadzona zasada wyjątku (derogacja) od ww. przedsięwzięć w postaci zwolnień automatycznych (art. 87 ust. 2 TWE) i warunkowych (*ibidem*, ust. 3) pozwala na kierowanie tejsze pomocy do określonych regionów, sektorów bądź podmiotów gospodarczych. Celem takim może być rozwój MŚP, ale również, i przede wszystkim, zmniejszenie dysproporcji w rozwoju społeczno-ekonomicznym regionów oraz równoważenie sektorów wrażliwych (górnictwo, hutnictwo, włókiennictwo, żegluga morska i budownictwo okrętowe, motoryzacja).

UE; w 2006 roku to ponad 80% budżetu UE), ale również koszty utraconych możliwości związanych z rynkową alokacją zasobów w gospodarce otwartej.

W początkowym okresie istnienia EWG problematyce strukturalnej (regionalnej) nie poświęcano wiele miejsca, mimo iż już w pracach Międzynarodowego Komitetu przygotowującego Traktat Rzymski zwrócono uwagę na konieczność prowadzenia wspólnej polityki regionalnej – jako jednego z trzech podstawowych kierunków działań Wspólnoty w procesie „powiększania zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystania pozostającej bez pracy siły roboczej”⁶. Dopiero narastające dysproporcje międzyregionalne (w latach 60. wystąpił wyraźny wzrost wielkich aglomeracji i postępujące oznaki zacofanie oddalonych od centrów administracyjnych peryferii co znalazło swój wyraz w zaostreniu problemów socjalnych w wymiarze regionalnym – wzroście bezrobocia i zubożeniu ludności regionów zacofanych)⁷. Nowe problemy w tym względzie zrodziły kolejne poszerzenia EWG/UE (przyjęcie Wielkiej Brytanii i Irlandii w 1973 roku, Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku oraz piąte poszerzenie Unii z 2004 roku o kolejne 10 krajów, w tym Polskę, jak i kolejne w 2007 roku o Bułgarię i Rumunię), które pogłębiały dysproporcje w poziomie rozwoju regionów państw członkowskich.

Wzrost poziomu zróżnicowania pomiędzy regionami (mierzonego m.in. rosnącymi dysproporcjami w poziomie PKB *per capita*), kreując obawy wobec planowanego procesu pogłębiania integracji europejskiej (tworzenie JRW UE i UGW), spowodował, że polityce regionalnej i kohezyjnej nadano swoiste przyśpieszenie. Od połowy lat 80. zauważa się dążenie regionów do politycznej obecności w Brukseli. W Zgromadzeniu Regionów Europy sformułowano katalog postulatów (żądań) regionów, które domagają się m.in. zagwarantowania zasady subsydiarności⁸ w Traktacie o Unii Europejskiej, ustanowienie współdziałania regionów na forum Rady Europejskiej oraz zagwarantowania prawa regionów do skargi w przypadku naruszenia ich praw⁹. Na mocy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht utworzono w 1994 roku Komitet Regionów, który stał się jednym z najważniejszych organów doradczych w UE. Przedstawiciele regionów uzyskali prawo do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej dotyczących problematyki regionów. Zasada subsydiarności stała się

⁶ Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 62 i n.

⁷ Por. L. Ciamaga, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1997, s. 125 i n.

⁸ Zasada subsydiarności zakłada, że władze wyższego szczebla nie powinny i nie mogą podejmować działań w żadnych sprawach, w których możliwe jest skuteczne osiągnięcie celu na szczeblu niższym.

⁹ Por. W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1999, s. 71.

jedną z podstawowych zasad funkcjonowania wspólnego rynku UE. Postanowienia Traktatu z Maastricht wzmocniły nie tylko formalnie, ale i finansowo politykę strukturalną w ramach UE. Środki budżetowe przeznaczane na realizację polityki strukturalnej zorientowanej na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów i państw członkowskich są coraz większe.

W latach 2000–2006 wydatki na politykę strukturalną, stanowiąc blisko jedną trzecią budżetu Unii, ustępowały wydatkom związanym z realizacją WPR. W kolejnym planie finansowym Unii (budżet UE na lata 2007–2013) wydatki na realizację polityki strukturalnej znacząco wzrosną – kosztem wydatków na WPR.

Cele polityki strukturalnej UE

Wspólnotowa polityka strukturalna (współ z innymi politykami) wpisuje się w realizację jednego z podstawowych celów UE, jakim jest spójność ekonomiczna i społeczna¹⁰. Znaczenie polityki strukturalnej dostrzeżono szczególnie w kontekście tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Na mocy Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej utworzono Fundusz Spójności, którego celem jest wsparcie biedniejszych krajów (PKB *per capita* poniżej 90% średniej wielkości PKB w UE), starających się spełnić kryteria konwergencji fiskalno-monetarnej z Maastricht, by stać się członkiem UWIG.

Polityka strukturalna oparta na zasadzie subsydiarności i solidarności polityki regionalnej i polityki spójności (kohezji) ma sprzyjać rozwojowi konkurencyjności regionów i państw tworzących UE. Cele i zasady polityki strukturalnej, jak również instrumenty i źródła jej finansowania mają w dłuższym okresie zapewnić wyrównanie (substytucyjność) struktur społeczno-ekonomicznego rozwoju wszystkich regionów i państw członkowskich.

Fundusz regionalny jest największym funduszem wśród funduszy strukturalnych, jego budżet to 90% środków UE przeznaczonych na politykę strukturalną.

¹⁰ Chodzi o trzy filary integracji. Poza ekonomicznym (Filar I) istotę integracji dopełniają Filar II (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) oraz Filar III (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne). Por. Aneks II w akapicie dotyczącym Traktatu z Maastricht oraz m.in.: J. Barcz (rozdz. 11) i W. Czapliński (rozdz. 12), [w:] *Unia Europejska...*, t. 1. Podstawy prawne polityki strukturalnej zostały zawarte już w JAE (Tytuł XIV, obecnie XVII) i rozwinięte w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej. W art. 130A JAE zapisano m.in.: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i wszelkich ograniczeń w rozwoju mniej uprzywilejowanych regionów”. Należy jednak podkreślić, że już w preambule TWE (Rzym 1957) znalazł się zapis o harmonijnym rozwoju państw członkowskich poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych.

ralną. Stąd też i częste utożsamianie polityki regionalnej z polityką strukturalną. Ogólne zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych określa Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku. Jedną z podstawowych zasad Funduszy Strukturalnych jest tzw. zasada dopełnienia (komplementarności), czyli że środki przyznane z UE muszą być dopełnione przez publiczne wydatki państw członkowskich, których dotyczy pomoc. Ponadto programy pomocowe, finansowane ze środków publicznych, wartość których przekracza 100 tys. euro, muszą być zatwierdzone przez KE. Komisja bada, czy zastosowana forma pomocy nie grozi zakłóceniem procesu konkurencji między przedsiębiorstwami w krajach UE. Natomiast pomoc poniżej 100 tys. euro (na dowolnie wybrany okres trzech lat) podlega jedynie przepisom Rozporządzenia KE nr 69/2001 z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE¹¹. Wśród głównych założeń reformy funduszy strukturalnych znajduje się koncentracja środków w rozumieniu finansowym (kumulacja środków finansowych ze wszystkich funduszy oraz ich budżetowej i kredytowej formy finansowania), geograficznym (wyznaczenie obszarów korzystających z pomocy) i celowym (struktura i hierarchia priorytetów).

JRW UE a MŚP: zasada równych szans a wspieranie ich konkurencyjności

Istotnym elementem polityki regionalnej jest polityka wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw działających w ramach JRW. Szczególnie odnosi się to do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które stanowią ponad 99% ogólnej liczby przedsiębiorstw zlokalizowanych na JRW UE¹². Rozwój MŚP, będących fundamentem mechanizmu konkurencji rynkowej, sprzyja zwiększeniu efektów dobrobytowych. Cechą MŚP jest ich elastyczność w dostosowaniu się do zmian występujących na rynku, zmian w preferencjach klienta. Poprawa konkurencyjności MŚP na JRW prowadzi w konsekwencji do wzrostu ich udziału w tworzeniu dochodu narodowego oraz zwiększenia zatrudnienia (likwidacji bezrobocia) na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

¹¹ Przepisów o pomocy publicznej nie stosuje się do środków pomocowych przeznaczonych dla sektora rolnego. Rozstrzygnięcia w tym względzie można odnaleźć w regulacjach prawnych CAP. Zasady dotyczące kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych określa Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448 z 10.03.2004.

¹² Por. P. Ważniewski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w UE i Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 5–6, s. 81. Od 1.01.2005 weszła w życie nowa definicja klasyfikująca przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie. Katalog przedsiębiorstw włączonych do sektora MŚP został poszerzony o mikroprzedsiębiorstwa (zatrudnienie mniej niż 10 pracowników, obrót roczny do 2 mln euro). Małe przedsiębiorstwo (do 50 osób i 10 mln euro); średnie przedsiębiorstwo (do 250 osób i 50 mln euro). Do sektora MŚP nie zalicza się przedsiębiorstw, których 25% i więcej jest kontrolowane (bezpośrednio lub pośrednio) przez jeden lub kilka organów państwowych.

Cele polityki strukturalnej do roku 2006 i jej perspektywy

Polityka strukturalna oparta na tzw. celach strategicznych ewoluuje w czasie. Zmieniają się również kwoty i obszary dotowane z budżetu UE. Niemniej celem nr 1 – zarówno w okresie 1994–1999, jak i w latach 2000–2006 – pozostaje wsparcie regionów opóźnionych w rozwoju. Wspieranie dostosowania strukturalnego regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju (kryterium pomocy: poziom PKB *per capita* poniżej 75% średniej PKB w UE przez 3 lata) obejmowało w latach 1994–1999 26% ludności UE, w tym całą Grecję, Irlandię, Portugalię.

Polityka strukturalna UE w latach 2000–2006

W Berlinie w 1999 roku Rada Europejska obok przyjęcia projektu budżetu UE na lata 2000–2006 określiła m.in. regulacje prawne dotyczące wspólnej polityki strukturalnej w wymienionym okresie. Na lata 2000–2006 wyznaczono trzy priorytetowe cele:

- promowanie rozwoju i koniecznych dostosowań w regionach zapóźnionych (dotyczy 20% ludności UE i stanowi 2/3 wydatków funduszy) oraz wspomaganie terenów mało zaludnionych (por. cel 6.) i obszarów peryferyjnych (departamenty zamorskie),

- kontynuacja realizacji celu nr 2. Środki do realizacji priorytetu 1 i 2 obejmują 41% ludności UE. Pomoc w ramach celu 1 i 2 (11,1 mld euro) będzie corocznie zmniejszana. Planowane zakończenie nastąpiło w 2005 roku. Łączna pomoc dla kraju nie może przekroczyć 4% PKB,

- walka z bezrobociem.

Koszty polityki strukturalnej UE (2000–2006)

Wydatki budżetowe na finansowanie polityki strukturalnej UE stanowią ponad 1/3 całego budżetu Unii. W okresie 2000–2006 mamy do czynienia z tendencją spadkową (z 32,0 mld euro w roku 2000 do 29,2 mld euro w roku 2006 (por. tab. II-8; poz. 2 oraz poz. 7 i 8)). Łatwo zauważyć, że piąte poszerzenie Unii, które nastąpiło w 2004 roku, pierwotnie było planowane na rok 2002, o czym świadczą zarezerwowane, począwszy od 2002 roku, środki na poszerzenie Unii.

Beneficjenci funduszy strukturalnych

Najwięcej środków pomocowych w ramach funduszy strukturalnych w pierwszym roku poszerzonej Unii (UE-25) przypadło Hiszpanii (28,2%), następnie

Niemcom (13,6%) i Włochom (13,2%). W dalszej kolejności uplasowały się: Portugalia (10,2%), Grecja (8,3%), Francja (7,0%), Wielka Brytania (6,5%), Irlandia (2,5%). Polska uzyskała 2,5% (blisko połowę środków przypadających na 10 nowych krajów UE).

Przyszłość polityki strukturalnej

W lutym 2004 roku (tuż przed piątym poszerzeniem UE) Komisja Europejska opublikowała trzeci raport spójności (kohezji), uwzględniając ramowe propozycje i budżet tej polityki na lata 2007–2013. Ze skumulowanej (wówczas) kwoty globalnych wydatków budżetowych UE (1025 mld euro) na politykę strukturalną zaplanowano wydatki rzędu 374,5 mld euro (36,5% budżetu UE), z czego 339 mld na wsparcie biednych regionów. Środki na podniesienie konkurencyjności (m.in. badania, edukację) to 103 mld euro. (Na rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich i ochronę środowiska – 404,5 mld)¹³. Oznacza to, że (w latach 2007–2013) KE planowała średniorocznie wydatki budżetowe na pomoc strukturalną w wysokości 48 mld euro, zaś na poprawę konkurencyjności – ok. 19 mld euro (13% budżetu), na rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich i ochronę środowiska – 57 mld (38,9% budżetu). Poniższa ilustracja wydatków w ramach pomocy regionalnej wskazuje na tendencję do zwiększania środków pomocowych dla nowej „10”. Środki dla „nowych” krajów planowano zwiększyć z 21,7 mld euro (2007 rok) do 29,9 mld w 2013 roku.

W tym samym okresie przewidywano dla „15” spadek wsparcia strukturalnego z 29,3 mld (2007 rok) do 26,1 mld euro w 2013 roku, co wynika z logiki i celów polityki strukturalnej oraz statystycznego „wzbogacenia się” krajów „15” po wejściu nowej „10” do UE. Z globalnej kwoty budżetu 1025 mld euro (1,24% PKB całej Unii) planowane przez KE na ten okres środki pomocy strukturalnej dla „starych” krajów Unii (UE-15) miały stanowić 193,6 mld euro, zaś dla „nowych” (UE-10+2) – 180,9 mld euro. Propozycja ta została jednak odrzucona przez największych płatników netto w całości, niezależnie od faktu pozostawania poniżej dopuszczalnej granicy (1,27%) w relacji wydatków budżetowych do globalnego PKB UE. Ostatecznie przyjęto budżet na poziomie 864,363 mld euro, co stanowi 1,045% PKB UE¹⁴. Za priorytet uznano wsparcie najbardziej

¹³ Pozostałe pozycje wydatków budżetowych: polityka zagraniczna – 95,6 mld euro; polityka wewnętrzna (bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, sprawy obywatelskie) – 18,5 mld; administracja – 28,6 mld euro.

¹⁴ Historia propozycji unijnego budżetu na lata 2007–2013: 1) KE (luty 2004 r.: 1025 mld euro; grudzień 2004 r.: 1022 mld); 2) Parlament Europejski (marzec 2005 r.: 994,3 mld euro); 3) prezydencja luksemburska: 871,5 mld euro (1,06% PKB UE); 4) prezydencja W. Brytanii (listopad 2005 r.: 847 mld euro (1,03% PKB UE); grudzień 2005 r.: 862,4 mld euro (1,045% PKB UE); maj 2006

zaczynających regionów. W latach 2007–2013 w budżecie UE na politykę strukturalną zarezerwowano ostatecznie ok. 36% z 864 mld euro (ok. 308 mld euro¹⁵). Oznacza to wprawdzie ich porównywalny (procentowo) udział w stosunku do pierwotnej projekcji budżetu przygotowanej przez KE (374 mld z 1025 mld), ale jednocześnie znaczną redukcję środków na ten cel w wymiarze absolutnym – aż o 66 mld euro. Środki na politykę strukturalną będą z roku na rok rosły; w 2007 – około 43 mld euro, zaś w 2013 – 45,3 mld). W latach 2007–2013 dla nowych krajów Unii (10+2) przypadnie 51% z 308 mld euro, zaś dla starej „15” – 49%. Największymi beneficjentami funduszy pośród krajów UE-25+2 będą w kolejności (mld euro): Polska (59,7), Hiszpania (31,5)¹⁶, Włochy (25,6), Czechy (23,7), Niemcy (23,5), Węgry (22,5), Portugalia (19,1), Grecja (18,2), Rumunia (17,3), Francja (12,7), Słowacja (10,3), Wielka Brytania (9,5), Litwa (6,1), Bułgaria (6,0), Łotwa (4,1), Słowenia (3,7), Estonia (3,1), Belgia (2,0), Holandia (1,7), Szwecja (1,7), Finlandia (1,5), Austria (1,3), Irlandia (0,8), Malta (0,8), Cypr (0,6), Dania (0,5), Luksemburg (0,06).

W 2008 roku wydatki strukturalne po raz pierwszy będą wyższe niż na dopłaty bezpośrednie dla rolników. Na dopłaty bezpośrednie dla rolników zarezerwowano 293 mld (34% z 864 mld euro) + 78 mld na rozwój wsi. Na konkurencyjność przedsiębiorstw 74 mld euro, politykę zagraniczną i administrację po 50 mld euro, na bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości 11 mld euro. Cięcia budżetowe dotknęły w pierwszej kolejności programy wspierające badania i rozwój (programy, które mają wpływ na zwiększenie konkurencyjności unijnej

r.: 864,4 mld euro). Przyjęty budżet na lata 2007–2013 jest kontynuacją tendencji do zmniejszania wydatków budżetowych Unii, trwającej od 1998 r. Decyzją Parlamentu Europejskiego (z maja 2006) zwiększono globalną kwotę wydatków budżetowych o 2 (+2) mld euro, co stanowi 0,99% PKB UE-25+2 (dodatkowo uwzględniono PKB Bułgarii i Rumunii). Natomiast plan ostatecznie przyjętych wydatków UE na rok 2007 (126,8 mld euro; limit zobowiązań państw członkowskich na wszystkie projekty finansowane z kasy Unii przekłada się na 116,4 mld euro faktycznych płatności na podstawie przedstawionych rachunków) zakłada ponad 42,9% wydatków unijnego budżetu na rolnictwo (z czego większość na dopłaty bezpośrednie: 33,9%) oraz 44,2% na politykę regionalną i projekty zwiększające konkurencyjność gospodarki (35,6% i 8,6%). Ponadto 5% na politykę zagraniczną i 5% na administrację. Środki na innowacje i B&R są niewielkie w porównaniu z tradycyjnymi wydatkami UE na rolnictwo i biedne regiony. W 2007 r. z 45,5 mld euro przeznaczonych na politykę regionalną (wzrost z poziomu 39,6 mld euro w 2006 r.) 40% przypadnie nowym krajom (UE-10), zaś krajom „15” – 56% z 45,5 mld euro. Pozostałe 4% przeznaczonych jest dla Bułgarii i Rumunii (w 2006 r. na UE-15 przypadało 77% (z 39,6 mld euro) wydatków na politykę regionalną UE, a na UE-10 – 23%).
¹⁵ Z 308 mld euro: 190 mld – fundusze regionalne; 61 mld – fundusz spójności na poziomie krajowym; 49 mld – wzrost konkurencyjności i zatrudnienia; 8 mld – współpraca między regionami różnych państw UE (*Eurostat*).

¹⁶ W latach 2000–2006 Hiszpania dostała 62 mld euro, przeznaczając środki głównie na budowę dróg i autostrad. W latach 2007–2013 środki mają być przeznaczone głównie na inwestycje zwiększające konkurencyjność gospodarki w ogóle. W przypadku Irlandii nie ma wprawdzie nowoczesnych autostrad, ale za to rozwinięta jest branża informatyczno-telekomunikacyjna.

gospodarki w pierwotnej wersji budżetu miały mieć wsparcie w wysokości 133 mld euro (13% z 1025 mld) ostatecznie zyskają 74 mld z 864 mld euro). Redukcja wydatków dotknęła również tzw. II Filar integracji europejskiej (zmniejszenie środków na politykę zagraniczną oraz unijne bezpieczeństwo).

Wyzwania stojące przed polityką strukturalną UE

Prowadzona przez UE polityka spójności ekonomiczno-społecznej nie była dotąd kwestionowana. W dalszym ciągu pozostaje ona osią polityki społeczno-gospodarczej integracji europejskiej. Jednakowoż kontrowersje wokół wielkości i struktury wydatków budżetowych, które m.in. doprowadziły do fiaska szczytu Unii (czerwiec 2005 roku) w sprawie projektu budżetu na lata 2007–2013, stawiają coraz więcej znaków zapytania również wobec polityki strukturalnej Unii. I nie chodzi o koszty księgowe tej polityki, ale raczej o jej efektywność, w tym o strukturę wydatków samej polityki strukturalnej. Tylko niewielka część wydatków idzie na wsparcie obszarów *high-tech*, innowacyjności w ogóle. W UE problemem jest nie tylko niski poziom wydatków na innowacje, ale także źródło ich pochodzenia. Przedsiębiorstwa w UE przeznaczają średnio tylko 55% wydatków na innowacyjność, podczas gdy według niezależnych ekspertów UE, powinno to być przynajmniej 66%.

Zmieniające się warunki gospodarowania wewnątrz¹⁷ i na zewnątrz Unii zmuszają do głębszej refleksji. Nawiązują one zresztą do treści obiektywnego prawa nierównomiernego rozwoju w przestrzeni oraz warstwy wnioskowej tzw. geografii ekonomicznej¹⁸. Wnioski te potwierdzają m.in., że wspólny rynek (podobnie jak i unia walutowa-gospodarcza) może być korzystniejszy dla centrów i silnych gospodarczo członków UE niż dla państw peryferii gospodarczych Unii. Niestety, te najbogatsze europejskie regiony już od dawna nie należą do centrum technologicznego świata. Wydaje się, że tak jak deformacja racjonalnych wyborów unii celnej z racji odgradzania się od światowej konkurencji zmniejsza efektywność gospodarowania, tak też zasada derogacji, przyjęta w odniesieniu do polityki strukturalnej całej UE-25 – w tym brak restrukturyzacji wydatków budżetowych UE, może mieć dodatkowo ujemne przełożenie na racjonalne wybory ekonomiczne (szczególnie w warunkach permanentnego poszerzania rynku Unii o kra-

¹⁷ Propozycje największych płatników budżetu UE, by zredukować udział wydatków budżetowych w latach 2007–2013 (w relacji do PKB UE) do 1%, co może zredukować fundusze strukturalne (30% budżetu Unii), świadczą poniekąd, że finansowa (nie)wydolność tych krajów daje o sobie znać. Potwierdzają to zresztą kłopoty m.in. Niemiec, Francji, Włoch w realizacji dyrektywy Paktu Stabilności i Wzrostu w zakresie deficytu budżetowego. Więcej na ten temat zob. E. M. Pluciński, *Świat–Europa–Polska*, cz. 2, Wrocław 2007.

¹⁸ Por. dynamiczne efekty wspólnego rynku w niniejszym artykule.

je strukturalnie zacofane i biedne, będące, siłą rzeczy, biorcami netto z budżetu UE). Bilans konfrontacji celów polityki strukturalnej UE z jej efektami w warunkach kolejnych poszerzeń i „odgradzania się” od konkurencji globalizującego się świata (luka technologiczna zdywersyfikowanej Europy wobec USA) zmusza do reform w zakresie funkcjonowania Unii.

Jeśli – w świetle prawa nierównomiernego rozwoju w przestrzeni – polityka strukturalna nie jest w stanie sprostać idei absolutnej spójności społeczno-ekonomicznej w Unii – co jest jej sztandarowym celem – to z pewnością może być formą rekompensaty dla państw peryferyjnych Unii¹⁹ i przede wszystkim wsparciem przedsięwzięć, które nie będą pogłębiać dysproporcji rozwojowych w wymiarze społeczno-ekonomicznym. Przy czym akcent należy położyć na wymiar społeczny, bowiem wymiar ekonomiczny jest bardziej złożony. Piąte poszerzenie UE, np. obniżając średnią poziom PKB *per capita* w UE, nie tylko spowodowało rozszerzenie „biedy” (rozpiętość regionów w ramach Celu 1 zwiększyła się z przedziału 57–75% do 31–75%; zaś dysproporcja PKB krajów w ramach kohezji z 70–90% do 43–90%)²⁰, ale również statystycznie²¹ przesunęło granicę wsparcia dla wielu regionów korzystających z dofinansowania Celu 1 i kilku państw w przypadku Funduszu Spójności.

Istotne zatem znaczenie mają struktura i efektywność wydatków budżetowych związanych z polityką strukturalną w UE. Możliwości i wola płatników netto do budżetu Unii, następnie struktura wydatków (zwiększenie udziału wydatków wspierających rozwój nowoczesnych technologii i wiedzy, innowacyjności w ogóle) z pewnością nawiązują do wspomnianych dywagacji. Wydaje się, że polityka strukturalna UE winna uwzględniać również relacje (nie)konkurencyjności strukturalnej Europy wobec świata, a nie tylko wspomniane problemy wewnątrz Unii. Realizując postanowienia rezolucji lizbońskiej (w tym zmniejszanie luki technologicznej UE wobec USA) w warunkach jednoczesnego poszerzania i po-

¹⁹ Por. J. Szlachta, *Przyszłość polityki regionalnej i strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, t. 2, Warszawa 2004, s. 65 i n.

²⁰ Najbiedniejsze regiony UE w 2004 r.: „nowe kraje”: Lubelskie (Polska) – 31,4% PKB UE-25, Podkarpackie 32,0%; Warmińsko-Mazurskie 32,5%, Podlaskie 34,0%, Świętokrzyskie 34,3%; „stare kraje” (UE-15): Zachodnia Grecja – 57,8%, Wschodnia Macedonia i Tracja (Grecja) – 58,6%, Estremadura (Hiszpania) – 58,7%, Portugalia Centralna – 63,5%. Por. *Third Report on Economic and Social Cohesion*, luty 2004. W kwietniu 2005 r. wskaźnik dla województwa lubelskiego wzrósł do 32,0%. Najbogatsze województwa: mazowieckie – 69,5%, śląskie – 50,6%, dolnośląskie – 47,4%, wielkopolskie – 47,1%, pomorskie – 45,5%. Źródło: Eurostat.

²¹ Wśród 100 regionów korzystających z funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 (poziom PKB *per capita* niższy niż 75% średniej w UE – zamieszkiwany przez 35% ludności UE-25+2, gdzie wytwarzane jest tylko 12,5% PKB całej UE) będzie 16 regionów z Belgii, Niemiec, Hiszpanii, Portugalii, Włoch, Grecji, W. Brytanii i Austrii, które dotknął tzw. statystyczny efekt wzbogacenia (przemieszczenia z regionów biednych do bogatych w wyniku obniżenia średniego poziomu PKB *per capita* w UE po 1.05.2004). Źródło: Eurostat, por. „Rzeczpospolita”, 20.07.2006.

głębiania integracji europejskiej, nieodzowną wydaje się być proinnowacyjna reforma w ramach polityki i funduszy strukturalnych, budżetu UE w ogóle.

Dziś przed polityką strukturalną piętrzy się wiele pytań i wątpliwości. Ich liczba, sądzą, może się zmniejszać w miarę powrotu od polityki do ekonomii integracji. Niezależni eksperci KE (Raport ze stycznia 2006 roku²²) zalecają m.in. konieczność wzrostu wydatków na poprawę konkurencyjności strukturalnej (w tym na harmonizowanie rynków najnowocześniejszych produktów) do 20% unijnych funduszy pomocowych. Fundamentalny przegląd struktury wydatków budżetowych w ramach całościowej reformy budżetu unijnego, tymczasem zaplanowano na rok 2009. UE bez stworzenia rynku dla innowacyjności, bazą którego – zdaniem tychże ekspertów – winien się stać pakt dla badań i innowacyjności, przestanie się liczyć na świecie²³. Zaplanowane na 2010 rok (zgodnie z rezolucją lizbońską) minimum wydatków na B&R na poziomie 3% PKB ma pozostać jedynie instrumentem budowania nowoczesnej europejskiej gospodarki. Same programy, cele i instrumenty strategii na niewiele się zdają, jeśli nie ma ani politycznej woli implementacji stosownych dyrektyw liberalizujących cztery wolności na JRW, ani zrozumienia dla praw ekonomicznych (w tym warstwy wnioskowej geografii ekonomicznej dotyczącej centrów i peryferii gospodarczych w integracji regionalnej).

Istota strategii lizbońskiej musi być kontestowana wobec zasadniczego rozstrzygnięcia w kwestii mechanizmu alokacji zasobów. Socjalna gospodarka rynkowa, która spycha Europę na obrzeża technologicznych centrów świata, czy model wolnorynkowy oparty w dużej mierze na konsensusie waszyngtońskim, który (począwszy od II połowy lat 90.) zapewnił USA²⁴ wzrost gospodarczy

²² Na zlecenie KE niezależni eksperci pod przewodnictwem byłego premiera Finlandii (Esko Aho) opracowali raport, w którym sugerują, że powstrzymanie procesu dryfowania Europy na peryferie innowacyjnego świata jest możliwe tylko przez tzw. pakt dla badań i innowacyjności, tworzący rynek dla innowacyjności w UE. Poprzez wprowadzenie europejskiego patentu, technologicznego standardu, finansowanie najlepszych ośrodków innowacji oraz stymulowanie przepływu kadr między ośrodkami akademickimi i biznesem Unia może stać się bardziej nowoczesna i konkurencyjna. Sama strategia lizbońska (z realizacją której mają problemy nawet państwa członkowskie UE) to za mało. Ważnym instrumentem realizacji paktu pozostaje m.in. udział wydatków na B&R w PKB na poziomie 3% oraz przeznaczenie przynajmniej 20% unijnych funduszy pomocowych na wzrost konkurencyjności strukturalnej. Por. *UE – Za mało pieniędzy na nowoczesność*, „Rzeczpospolita”, 21–22.01.2006, s. B2.

²³ Już nie tylko naukowcy, ale i innowacyjne przedsiębiorstwa przenoszą się do USA; w 2005 r. firmy UE zainwestowały 2 mld dolarów więcej w USA niż amerykańskie w UE; w 1997 r. różnica wynosiła tylko 300 mln dolarów. Szacuje się, że przy braku przyspieszenia w procesie innowacyjności JRW UE Europie grozi wypadnięcie w 2030 r. z grupy mocarstw gospodarczych. Z centrum technologicznego świata Europa wybyła już w połowie lat 90. minionego stulecia.

²⁴ Por. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz 2004, s. 127.

w warunkach wyłaniania się branż nowej ekonomii (nowoczesne technologie, informatyka, telekomunikacja, biotechnologia, inżynieria genetyczna).

Bezprecedensowy kryzys integracji europejskiej w ramach UE, jaki powstał w 2005 (opóźnienia w realizacji strategii lizbońskiej, brak ratyfikacji Konstytucji Europejskiej czy konsensusu wobec projektu budżetu Unii na lata 2007–2013) jest konsekwencją kumulacji wielu problemów. Jednoczesne poszerzanie i pogłębianie UE, bazujące bardziej na polityce niż na ekonomii integracji, okazuje się być ciężarem nie do udźwignięcia dla niezreformowanego JRW (odgradzonego jednocześnie od konkurencji światowej), zatem i dla budżetu Unii. Wysokie koszty rozszerzenia – wciąż niezreformowanego (w tym dalekiego jeszcze od istoty absolutnych czterech wolności wspólnego rynku²⁵), zatem ograniczonego w racjonalnych wyborach ekonomicznych JRW UE – wydają się być zasadniczym źródłem tego kryzysu²⁶.

²⁵ Z perspektywy utraconych efektów dobrobytowych konsumenta i przedsiębiorstwa w ramach integracji europejskiej, niezrozumiałym jest ograniczenie swobody w przepływie usług (jednej z tzw. czterech wolności) na JRW UE. Sektor usług tworzy ok. 70% PKB UE. Tylko w latach 1997–2002 aż 96% nowych miejsc pracy (netto) w UE powstało w tym sektorze. Z tego wynika, że właśnie w tym sektorze należałoby szukać źródeł tak potrzebnego Europie wzrostu. Por. E. A. Selliere, P. de Buck, *Swobodny przepływ usług wspomaga gospodarkę*, „Rzeczpospolita”, 11–12.02.2006, s. B4.

²⁶ W aktualnym modelu integracji europejskiej (dominacja polityki nad ekonomią integracji) przyjmowane w UE liczne postanowienia i programy występują bardziej w formie „plastrów”, a nie fundamentów integracji europejskiej. Wydaje się, że w warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej powrót do ekonomii integracji (w tym realizacji idei „dwóch prędkości”) może w dużej mierze uchronić UE nie tylko przed jałowym biegiem integracji gospodarczej, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w kreowaniu wspomnianych wyżej „atrapowych paktów i programów integracji”, ale i obsuwaniem się Europy na obrzeża konkurencyjności globalizującego się rynku światowego. Idei „dwóch prędkości” w Unii (integracja substytucyjnych wobec siebie gospodarek pod względem popytowo-podażowym na poziomie JRW – z możliwością pełnego otwarcia UGW (bez derogacji w zakresie wspólnej polityki fiskalnej dla krajów spełniających warunki jednolitego obszaru walutowego, zaś dla krajów słabiej rozwiniętych pod względem ekonomicznym i strukturalno-instytucjonalnym (będących komplementarnymi względem pierwszej grupy krajów) na poziomie tylko UC) nie wyklucza przejścia z niższej do wyższej ligi integracji. O tym zaś muszą decydować parametry ekonomiczne, a nie decyzje polityczne, co wcale nie oznacza konieczności zaniechania polityki strukturalnej dla całego obszaru UE, podobnie jak i innych polityk. Chodzi o postawienie na nogi wszystkiego, co się dzieje w UE dziś i w przyszłości. Suma zintensyfikowanych korzyści, a zatem efektów dobrobytowych oddzielnych grup krajów na poziomie UC czy JRW, może być wyższa niż korzyści wszystkich na „niby wspólnym rynku” czy „niby jednolitym obszarze walutowym”. Por. także: E. M. Pluciński, *Świat–Europa–Polska...*

Magdalena Bainczyk

Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie sądów europejskich

Wstęp

Sądowa ochrona praw podstawowych na poziomie ponadnarodowym może, z jednej strony, przyczyniać się do stopniowego zbliżania się standardów ochrony w państwach związanych odpowiednimi regulacjami prawnomiędzynarodowymi/unijnymi i unifikacji ich systemów prawnych, z drugiej jednak, może powodować napięcia pomiędzy organem sądowym a państwami członkowskimi¹. Źródłem tychże napięć jest zróżnicowane podejście do praw podstawowych w poszczególnych państwach. Różnice te wynikają z wizji osoby ludzkiej i humanizmu, ponieważ treść nadawana konkretnym prawom odzwierciedla podstawowe wybory dokonywane przez daną społeczność na poziomie etycznym i moralnym². Napięcia te obecne są zarówno w odniesieniu do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPrCz) w Strasburgu, jak i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) w Luksemburgu.

¹ W odniesieniu do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zob. J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999, s. 102.

² B. de Witte, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 881; J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 102 i n.; podobnie A. Wyrozumska, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 165.

W obu przypadkach sądy te próbują stworzyć ponadnarodowy standard ochrony praw jednostki, który w wielu przypadkach nie musi odzwierciedlać poziomu ochrony przyjmowanego przez sądy poszczególnych państw. W przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka orzeczenia opierają się o katalog praw zawarty w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCzW), natomiast w przypadku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o prawo unijne, w którym jednak obecnie brak jest prawnie wiążącej Karty Praw podobnej w swym kształcie do Konwencji³. Karta Praw Podstawowych podpisana w Nicei w 2000 roku nie ma bowiem charakteru prawnie wiążącego, a jest jedynie deklaracją polityczną, co nie przeszkadza jednak w powoływaniu się na nią przez Sąd Pierwszej Instancji, a ostatnio również ETS w swoich orzeczeniach⁴.

Przedmiotem poniższych rozważań nie będą wzajemne relacje pomiędzy oboma europejskimi systemami ochrony praw podstawowych, ale problem tworzenia przez te sądy standardu ochrony praw podstawowych, a w szczególności ich podejście do odrębności kulturowo-społecznych państw europejskich i wynikających z tego różnic w definiowaniu zakresu praw podstawowych. W pierwszej części artykułu zostaną krótko przedstawione unijne podstawy prawne dla ochrony praw podstawowych, zakres właściwości ETS w przedmiocie ochrony praw podstawowych oraz standard ochrony przyjmowany przez ETS, zwłaszcza stosowany przez ETS *margin of discretion* w odniesieniu do oceny derogacji swobód rynkowych przez państwa ze względu na ochronę interesu publicznego i praw podstawowych. W odniesieniu do orzecznictwa ETrPrCz omówiony zostanie krótko sposób podejścia przez ten Trybunał do zróżnicowanego poziomu ochrony praw podstawowych przez państwa członkowskie, a przede wszystkim *margin of appreciation* – margines swobody pozostawiony państwom–stronom Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie interpretacji praw podstawowych na przykładzie wyroku w sprawie Alicji Tysiact⁵.

Zakres i podstawy prawne ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej

Na wstępie należy podkreślić, iż do podstawowych zasad funkcjonowania WE należy zasada kompetencji powierzonych, zawarta w art. 5 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE (TWE), zgodnie z którą Wspólnota działa tylko w granicach kompetencji powierzonych niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych⁶. Z zasadą tą wiąże się konieczność wykazania przez WE, iż posiada pod-

³ Co do źródeł praw podstawowych w prawie unijnym, zob. pkt 1 i wskazana tam literatura.

⁴ A. Wyrozumski, *op. cit.*, s. 157 i n.

⁵ Orz. ETr PrCz Alicja Tysiact przeciwko Polsce, Izba [Sekcja IV], skarga nr 5410/03.

⁶ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 126.

stawę prawną – wyraźną bądź też dorozumianą – do podejmowania działania w danym zakresie. Obecnie ani Unia Europejska, ani Wspólnota Europejska nie posiadają wyraźnej kompetencji do podejmowania działań w zakresie ochrony praw człowieka⁷. W związku z tym ETS sformułował opinię, iż kompetencja Wspólnoty Europejskiej co do ochrony praw podstawowych nie ma charakteru uniwersalnego, a dotyczy jedynie dziedzin powierzonych na mocy Traktatu Wspólnocie Europejskiej i regulowanych prawem wspólnotowym⁸, w zakresie stosowania prawa wspólnotowego tak przez instytucje wspólnotowe, jak i państwa członkowskie. W tym ostatnim przypadku chodzi zarówno o sytuację implementowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie⁹, jak i korzystanie przez państwa członkowskie z dozwolonych przez Traktat wyjątków od stosowania prawa wspólnotowego w zakresie funkcjonowania wspólnego rynku¹⁰. Do tego zakresu ograniczona jest również jurysdykcja ETS.

Na pierwszy rzut oka wydaje się więc, że orzecznictwo ETS w zakresie ochrony praw podstawowych nie powinno budzić większych kontrowersji, ponieważ siłą rzeczy musi odnosić się do kompetencji Wspólnoty, a te koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień gospodarczych. Okazuje się jednak, że również tak istotne zagadnienia, jak np. aborcja, które w powszechnym mniemaniu nie wiążą się z kwestiami gospodarczymi, są przedmiotem orzeczeń ETS-u. Trybunał w wyroku Grogan uznał bowiem, że aborcja jest usługą w rozumieniu art. 50 TWE i nie zajął się kwestią zgodności zakazu rozpowszechniania wiadomości o klinikach aborcyjnych w Wielkiej Brytanii ze wspólnotowym zakazem ograniczania swobody przepływu usług tylko dlatego, iż podmiot rozpowszechniający te wiadomości nie działał na zlecenie klinik brytyjskich¹¹.

Ponadto, jak już wspomniano, w prawie unijnym brak jest wiążącego katalogu praw podstawowych, a Traktaty zawierają stosunkowo skromną regulację w odniesieniu do tychże praw – wymienia się tutaj przede wszystkim art. 12, 13, 141 TWE zawierające zasadę niedyskryminacji oraz prawa o charakterze ekonomicznym, zawarte również w Traktacie ustanawiającym WE¹². Karta Praw Podstawowych nie ma charakteru prawnie wiążącego, podobnie jak Europejska

⁷ P. Alston, J. H. H. Weiler, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 22.

⁸ Opinia ETS 2/94, Zb. Orz. 1996, s. I-1759; Orz. ETS C-299/95 Kremzow, Zb. Orz. 1997, s. I-2629.

⁹ Orz. ETS C-5/88 Wachauf, Zb. Orz. 1989, s. 2609.

¹⁰ Orz. ETS C-260/89 Elliniki Radiophonia Tileorassi AE, Zb. Orz. 1991, s. I-2925.

¹¹ Orz. ETS C-159/90 Grogan, Zb. Orz. 1991, s. I-4685.

¹² Ze względu na rozmiar opracowania nie zostanie omówiony rozwój wspólnotowej koncepcji praw podstawowych oraz przepisy TWE i TUE dotyczące praw podstawowych, więcej na ten temat zob. np.: A. Wyrozska, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 365 i n.; D. Kornobis-Romanowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001, s. 47 i n.; A. Plachta, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 345 i n.

Konwencja Praw Człowieka, która nie została podpisana przez WE ze względu na brak kompetencji Wspólnoty w tym zakresie¹³. Brak wyraźnie określonego katalogu praw podstawowych powoduje, iż ETS zachowuje dużą swobodę wyboru i interpretacji tych praw¹⁴.

Obecnie podstawowe znaczenie dla zrozumienia zakresu ochrony praw podstawowych przez ETS posiada art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), stanowiący, iż „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”. Prawa podstawowe mają – zgodnie z brzmieniem przepisu, który jest wyrazem orzecznictwa ETS – charakter zasad ogólnych prawa wspólnotowego¹⁵, są więc częścią prawa pierwotnego, a do ich źródeł, prócz prawa wspólnotowego, zalicza się tradycje konstytucyjne wspólne dla państwa członkowskich¹⁶ oraz EKPrCz¹⁷.

W literaturze zwraca się uwagę na dialektyczny związek pomiędzy zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym a ochroną praw podstawowych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wymuszoną niejako przez sądy konstytucyjne państw członkowskich¹⁸. Znaczące jest tutaj przede wszystkim orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który w latach 70. sformułował tezę, iż dopóki prawo wspólnotowe nie będzie zawierało katalogu praw podstawowych porównywalnego z katalogiem zawartym w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, to możliwa jest kontrola konstytucyjności przepisów prawa wspólnotowego¹⁹.

Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie ETS

Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE, który, jak już wyżej podkreślono, jest kodyfikacją linii orzeczniczej Trybunału w Luksemburgu, Trybunał, konstruując standard ochrony, opiera się na prawach podstawowych wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. W literaturze podkreśla się jednak wyraźnie, iż ETS nie przyjmuje maksymalnego standardu ochrony

¹³ Ani UE, ani WE nie są stronami EKPrCz – więcej na ten temat zob. np. D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 143 i n.; A. Płachta, *op. cit.*, s. 375 i n.

¹⁴ B. de Witte, *op. cit.*, s. 865; A. Płachta, *op. cit.*, s. 360.

¹⁵ Orz. ETS 29/69 Stauder v. miasto Ulm, Zb. Orz. 1969, s. 419.

¹⁶ Orz. ETS 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

¹⁷ Orz. ETS 4/73 Nold, Zb. Orz. 1974, s. 491; Orz. ETS 44/79 Hauer, Zb. Orz. 1979, s. 3272.

¹⁸ B. de Witte, *op. cit.*, s. 864.

¹⁹ Postanowienie Drugiego Senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 1974 r., sygn. akt 2 BvL 52/71, Zb. Orz. FTK 11, s. 271.

obowiązującego w jednym z państw członkowskich²⁰. Już w wyroku w sprawie Hauer z 1979 roku ETS stwierdził, że przyjęcie kryteriów oceny zgodności środków wspólnotowych z prawami podstawowymi, które opierałyby się tylko na prawie konstytucyjnym jednego z państw członkowskich [nawet jeśli byłyby to standard najwyższy – M.B.], doprowadziłoby do naruszenia jednolitości i efektywności prawa wspólnotowego, a także zagroziłoby jednoci wspólnego rynku i Wspólnoty jako takiej²¹. Odrzucenie standardu maksymalnego przez ETS prowadzi do sytuacji, kiedy prawo podstawowe chronione przez prawo konstytucyjne państwa członkowskiego nie znajduje ochrony na poziomie wspólnotowym lub prawo to jest chronione w mniejszym stopniu niż w państwie członkowskim²². Ta praktyka jest jednak akceptowana w literaturze, niewątpliwie ze względu na samą logikę prawa wspólnotowego opartego na harmonizacji czy też ujednolicaniu prawa we wszystkich państwach członkowskich, a przyjęcie standardu tylko jednego państwa mogłoby prowadzić do defragmentacji systemu prawa wspólnotowego. Weiler słusznie wskazuje, iż ETS jest sądem całej Wspólnoty, dlatego powinien konstruować etos konstytucyjny, który mógłby zostać zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie²³. O ile harmonizacja czy też ujednolicanie warunków produkcji wędlin w Unii Europejskiej jest akceptowalne i wykonalne w ramach budowy wspólnego rynku, pozostaje jednak pytanie, czy jest możliwe konstruowanie wspólnego etosu konstytucyjnego w przypadku ochrony każdego prawa podstawowego. Czy rzeczywiście państwa członkowskie Unii Europejskiej osiągnęły taki stopień homogeniczności na poziomie aksjologicznym, aby Europejski Trybunał Sprawiedliwości mógł w każdym przypadku skonstruować wspólny etos konstytucyjny, również w odniesieniu np. do aborcji czy eutanazji, które także można przecież uznać za „usługę”, czy też w kwestii zmiany płci? W doktrynie wskazuje się ponadto, że nawet prawo i praktyka konstytucyjna wspólne dla państw członkowskich nie są dla ETS testem zgodności prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi, a jedynie źródłem, z którego wybiera poszczególne elementy składające się na prawo podlegające ochronie²⁴.

Problem zróżnicowanego podejścia państw członkowskich do ochrony praw podstawowych pojawia się w praktyce Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przypadkach, kiedy musi on podjąć decyzję, czy państwo członkowskie może wprowadzić ograniczenia w swobodach wspólnego rynku ze względu na interes publiczny przewidziany w prawie krajowym. W orzeczeniu Schindler ETS

²⁰ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 109 i n.; B. de Witte, *op. cit.*, s. 881.

²¹ Orz. ETS 44/79 Hauer, Zb. Orz. 1979, s. 3272.

²² B. de Witte, *op. cit.*, s. 879.

²³ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 117.

²⁴ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 114; podobnie B. de Witte, *op. cit.*, s. 878.

sformułował niepokojącą tezę, iż ograniczenie takie jest dozwolone, o ile wypływa z rozwiązań prawnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich²⁵. W wyroku w sprawie Omega Trybunał odszedł jednak od tej linii orzeczniczej²⁶. W sprawie tej ETS badał zgodność zakazu wydanego przez władze niemieckie organizacji gier polegających na imitowaniu zabijania ludzi, który oparty został m.in. na art. 1 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, który stanowi, iż godność ludzka jest nienaruszalna. Przedsiębiorstwo Omega, które organizowało takie gry, twierdziło natomiast, iż zakaz narusza swobodę świadczenia usług, gdyż sprzęt do gry został dostarczony przez firmę z Wielkiej Brytanii, gdzie gry takie są przez prawo dozwolone. W orzeczeniu ETS stwierdził, iż zakaz władz niemieckich nie narusza prawa wspólnotowego i nie jest niezbędne, aby środek ograniczający swobody rynkowe stosowany przez władze krajowe był oparty na koncepcji ochrony praw podstawowych, podzielanej przez wszystkie państwa członkowskie. Ponadto Trybunał wskazał, iż w zakresie powoływania się przez państwa członkowskie na interes publiczny, który może być różnie interpretowany w poszczególnych państwach, uprawnione organy władzy państwowej korzystają z pewnego marginesu uznania – *margin of apperciation*. W ten sposób ETS uwzględnia zróżnicowanie państw członkowskich w zakresie preferowanych w systemie prawa konstytucyjnego wartości, które są pochodną kultury, historii, światopoglądu i religii wyznawanej przez daną społeczność.

Należy jednak zwrócić uwagę, że margines uznania dozwolony jest tylko wtedy, gdy państwa członkowskie korzystają z dozwolonych w Traktacie derogacji w stosowaniu swobód rynkowych. Pojęcie to nie ma natomiast zastosowania, jeśli chodzi o ocenę zgodności prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi w zakresie stosowania przez instytucje wspólnotowe czy w przypadku implementowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

Standard ochrony praw podstawowych przez ETrPCz

Ochrona zapewniania przez Trybunał opiera się na koncepcji ochrony rdzenia praw wyrażonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który nie może zostać w żadnym wypadku naruszony przez państwa–strony Konwencji. W tym sensie Konwencja wprowadza standard ochrony uniwersalny dla wszystkich państw–stron. Jest to zarazem standard minimalny, przy czym państwa mogą w zakresie własnej jurysdykcji wprowadzić standard wyższy. Taka konstrukcja zapewnia, z jednej strony, unifikację kultury prawnej państw europejskich, a z drugiej strony, pozwala na zachowanie zróżnicowania

²⁵ Orz. ETS C-275/92 Schindler, Zb. Orz. 1992, s. I-1039.

²⁶ Orz. ETS C-36/02 Omega.

w poziomie ochrony praw podstawowych w poszczególnych państwach, które spowodowane jest odrębnością doświadczeń społecznych i historycznych, a ponadto stanowi istotny element kultury politycznej społeczeństw²⁷. W doktrynie mówi się o *margin of appreciation* – zakresie uznania, który Europejski Trybunał Praw Człowieka pozostawia państwom–stronom Konwencji, a który dotyczy ustalenia indywidualnie przez każde państwo równowagi pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym w zakresie praw podstawowych oraz definicji interesu publicznego w tym układzie²⁸. ETrPrCZ dodatkowo wypracował kryteria służące ocenie wyważenia interesu publicznego i jednostkowego, dokonywanego przez państwa. Są to: zasada legalności – środek zastosowany przez państwo musi być środkiem prawnym; zasada uprawnionego celu w interesie publicznym – przy czym Trybunał gwarantuje państwom–stronom Konwencji poszanowanie opinii ustawodawcy krajowego; zasada proporcjonalności pomiędzy celem a środkiem zastosowanym przez ustawodawcę krajowego²⁹.

Zastosowanie marginesu uznania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka miało miejsce również w sprawie skargi Alicji Tysiąc przeciwko państwu polskiemu. Kobieta zaszła w ciążę, która ze względu na znaczną krótkowzroczność skarżącej mogła spowodować dalsze pogorszenie wzroku łącznie ze ślepotą. Lekarze jednak odmówili skarżącej wydania zaświadczenia o potrzebie wykonania aborcji ze względów terapeutycznych. Trybunał, wbrew sugestiom organizacji katolickich uczestniczących w postępowaniu, nie zajął się w ogóle kwestią dopuszczalności aborcji ani aspektami moralnymi czy etycznymi zabiegu, ponieważ w art. 4 a polskiej ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży³⁰ znajdują się wyjątki od generalnego zakazu aborcji, w tym w art. 4 a ust. 1 pkt 1 ustawy stwierdza, że aborcja może zostać dokonana, gdy ciąża stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia matki, na podstawie dwóch zaświadczeń medycznych, w każdym stadium ciąży. Trybunał nie orzekał więc o prawie do aborcji, jak to zostało nietrafnie zinterpretowane przez wielu publicystów³¹, bo takie w prawie polskim w pewnych sytuacjach istnieje, ale badał przypadek A. Tysiąc tylko w perspektywie obowiązków państwa polskiego, które wynikają z obowiązującej polskiej ustawy³².

²⁷ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 104 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 107; A. Wyrozumka, [w:] *Suwerenność...*, s. 165.

²⁹ A. Wyrozumka, *op. cit.*, s. 165.

³⁰ Dz. U. 1993, nr 17, poz. 78 z późniejszymi zmianami.

³¹ Np. artykuł T. Terlikowskiego nosił znamienity tytuł *Dziecko to nie człowiek*, a w tekście znalazło się m.in. takie stwierdzenie: „Przyznając odszkodowanie Alicji Tysiąc, sędziowie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu uznali zabicie nienarodzonego dziecka za zabieg leczniczy”, „Rzeczpospolita”, 21.03.2007, s. A 10.

³² M. A. Nowicki, *Sprawa Alicji Tysiąc: Co powiedział strasburski Trybunał i czego nie powiedział*, „Rzeczpospolita”, 24–25.03.1007, s. C4.

Trybunał stwierdził, że w przypadku A. Tysiąc doszło do naruszenia przez państwo polskie art. 8 Konwencji³³, który chroni prawo życia prywatnego przed arbitralną ingerencją ze strony władzy państwowej. W szczególności ingerencja taka musi być przewidziana w ustawie oraz konieczna w demokratycznym społeczeństwie ze względów wymienionych w art. 8 ust. 1 Konwencji. Trybunał zauważył przy tym, iż w każdym przypadku musi mieć miejsce sprawiedliwe wyważenie interesu indywidualnego i publicznego. Natomiast w zakresie kształtowania treści konkretnych przepisów, które winny się opierać na wyważeniu tychże interesów, państwa–strony Konwencji posiadają margines uznania³⁴. W odniesieniu do sprawy Alicji Tysiąc wyważenie interesów jednostkowego i publicznego nastąpiło m.in. w art. 4 a ustawy. Dlatego też Trybunał nie zajął się kwestią zgodności tychże przepisów z Konwencją. Stwierdził jedynie, że jeżeli państwo dopuszcza aborcję w niektórych wypadkach, to jego obowiązkiem jest stworzenie odpowiednich procedur gwarantujących wykonanie przepisów ustawy, w szczególności w sytuacji konfliktu pomiędzy kobietą, która chce dokonać aborcji w oparciu o przepisy ustawy, a lekarzami, którzy mają wydać zaświadczenie, będące przesłanką dla wykonania legalnego zabiegu, lub przypadku konfliktu między samymi lekarzami. W ramach tej procedury powinno dojść do wysłuchania zainteresowanej strony, której powinna również zostać wydana uzasadniona pisemna decyzja. Ponadto procedura musi gwarantować wydanie decyzji na czas, a nie *post factum*³⁵. Trybunał po analizie rozporządzenia ministra zdrowia oraz ustawy o zawodzie lekarza stwierdził, iż prawo polskie nie zawiera takich gwarancji proceduralnych.

Podsumowanie

Przyjmowanie przez sądy europejskie marginesu uznania w zakresie oceny zgodności działań podejmowanych przez państwa z prawami podstawowymi wskazuje, że obecnie brak jest konsensusu w zakresie szczegółowego określenia standardu ochrony praw podstawowych zarówno w ramach systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i prawa wspólnotowego.

³³ Art. 8 1. Konwencji „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. 2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

³⁴ Orz. ETr PrCz Alicja Tysiąc przeciwko Polsce, Izba [Sekcja IV], skarga nr 5410/03, par. 104 nn.; M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2006, s. 210.

³⁵ Orz. ETr PrCz Alicja Tysiąc przeciwko Polsce, Izba [Sekcja IV], skarga nr 5410/03, par. 116 nn.

ETS w swoich ostatnich orzeczeniach przyznał państwom członkowskim pewien margines swobody w określaniu standardu ochrony, w zakresie stosowania przez państwa członkowskie dozwolonych przez TWE ograniczeń swobód rynkowych. Jednakże w zakresie oceny zgodności z prawami podstawowymi środków wspólnotowych i środków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu implementacji prawa wspólnotowego konstruowanie standardu w oparciu o *margin of appreciation* nie jest możliwe, gdyż podważałoby to główne zasady prawa wspólnotowego, a mianowicie pierwszeństwa, efektywności i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. W tym zakresie ETS konstruuje więc samodzielnie standard ochrony, wybiórczo opierając się na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich. Można, oczywiście, postulować, by ETS w swoim orzecznictwie w większym zakresie uwzględniał wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich, ale wobec obecnej liczby państw członkowskich wydaje się to być trudne nie tylko od strony merytorycznej, ale również od strony czysto praktycznej. Wobec tego państwa członkowskie są zmuszone przyjąć standard konstruowany przez ETS, choć będzie on w wielu przypadkach odległy od standardu przyjętego przez krajowy sąd konstytucyjny³⁶. O ile ten stan rzeczy można zaakceptować w odniesieniu do funkcjonowania wspólnego rynku, to w odniesieniu do prawa do życia przyjęcie dość dowolnie konstruowanego przez ETS standardu ochrony jest co najmniej dyskusyjne.

Nie ma obecnie konsensusu co do wymiaru aksjologicznego Unii Europejskiej. Spór aksjologiczny, toczony w łonie Unii Europejskiej, widoczny jest m.in. w kontekście preambuły Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³⁷ czy Karty Praw Podstawowych, która jest częścią Traktatu. Dopóki brak jest konsensusu co do podstawowych wartości, na których powinna się opierać Unia Europejska, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii społecznych i ochrony praw podstawowych, wydaje się, iż rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej, a co za tym idzie – jurysdykcji ETS, jest co najmniej kontrowersyjne. Co prawda art. II-111 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy stanowi, iż „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii w poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, a ust. 2 stanowi, że „Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii lub zadań dla Unii ani nie zmienia kompetencji i zadań określonych w innych częściach Konstytucji”, to wobec rozszerzającej wykładni kompetencji i celów Unii stosowanej przez instytucje unijne – szczególnie przez sam Trybu-

³⁶ M.in. orz. ETS C- 122/95 Niemcy v. Rada, Zb. Orz. 1998, s. I-973; sprawy połączone 46/87 i 227/88 Hoechst, Zb. Orz. 1989, s. 2859.

³⁷ Zob. np. J. H. H. Weiler, *Chrześcijańska Europa*, Poznań 2003.

nał Sprawiedliwości, chociażby w zakresie doktryny ochrony praw człowieka³⁸, czy także Parlament Europejski³⁹ – nie można zagwarantować, iż jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie obejmie kompetencji na razie teoretycznie zastrzeżonych dla państw członkowskich, czyli np. kwestii dopuszczalności aborcji czy „małżeństw” homoseksualnych, w odniesieniu do których trudno mówić o wspólnym dla wszystkich państw członkowskich standardzie ochrony.

Bibliografia

- Alston P., Weiler J. H. H., [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999.
- de Witte B., [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000.
- Nowicki M. A., *Sprawa Alicji Tysiąc: Co powiedział strasburski Trybunał i czego nie powiedział*, „Rzeczpospolita”, 24–25.03.2007, s. C4.
- Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2006.
- Kornobis-Romanowska D., *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001.
- Płachta A., [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- Terlikowski T., *Dziecko to nie człowiek*, „Rzeczpospolita”, 21.03.2007, s. A10.
- Weiler J. H. H., *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999.
- Weiler J. H. H., *Chrześcijańska Europa*, Poznań 2003.
- Wyrozumsk A., [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.
- Wyrozumsk A., [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich:

- Orz. ETS 29/69 Stauder v. miasto Ulm, Zb. Orz. 1969, s. 419.
- Orz. ETS 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Zb. Orz. 1970, s. 1125.
- Orz. ETS 4/73 Nold, Zb. Orz. 1974, s. 491.
- Orz. ETS 44/79 Hauer, Zb. Orz. 1979, s. 3272.
- Orz. ETS w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 Hoechst, Zb. Orz. 1989, s. 2859.
- Orz. ETS C-5/88 Wachauf, Zb. Orz. 1989, s. 2609.

³⁸ A. Płachta, *op. cit.*, s. 370; J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 43 i n.

³⁹ B. de Witte, *op. cit.*, s. 870.

Orz. ETS C-260/89 Elliniki Radiophonia Tileorassi AE, Zb. Orz. 1991, s. I-2925.
Orz. ETS C-159/90 Grogan, Zb. Orz. 1991, s. I-4685.
Orz. ETS C-275/92 Schindler, Zb. Orz. 1992, s. I-1039.
Orz. ETS C-299/95 Kremzow, Zb. Orz. 1997, s. I-2629.
Orz. ETS C- 122/95 Niemcy v. Rada, Zb. Orz. 1998, s. I-973.
Orz. ETS C-36/02 Omega.

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka:

Orz. ETrPrCz Alicja Tysiąc przeciwko Polsce, Izba [Sekcja IV], skarga nr 5410/03.

Standards in the Protection of Human Rights by the European Courts

The definition of human rights often differs from state to state. These differences reflect fundamental choices made by every society but can also be a source of tension in judicial protection both by the European Court on Human Rights and the European Court of Justice. The European Court on Human Rights solves this problem, using a margin of appreciation, e.g. in the case of Alicja Tysiąc. However such an approach is not possible in the whole scope of jurisdiction of the European Court of Justice. That is why extension of powers of the EU into areas of social regulation remains highly problematic.

Aleksandra Sabik

Prawo azylu we współczesnej Francji

W wielu miejscach świata: w Afryce, Azji, na krańcach Europy, tysiące osób podejmują decyzję o opuszczeniu dorobku całego życia i szukają nowego domu. Zmuszeni są do opuszczenia ojczyzny targanej wewnętrznymi konfliktami, walkami zbrojnymi lub rozprzestrzeniającą się biedą – niepozwalającymi na godne życie. Jednakże nie tylko warunki społeczno-ekonomiczne przyczyniają się do emigracji. Zamieszki na tle rasowym, etnicznym czy religijnym nieuchronnie prowadzą do przemieszczania się ludności i ucieczki poza granice kraju. Prześladowania z powodu wyznawanych poglądów czy religii objawiać się mogą w postaci utrudniania dostępu do pracy, stanowisk publicznych, różnych form dyskryminacji czy nękania rodziny. Wojna w Rwandzie, Kosowie, Czeczeniu, Darfurze to zaledwie kilka współczesnych konfliktów, których ofiary musiały szukać schronienia w obcym kraju. Dlatego już pół wieku wcześniej, w imię zasad poszanowania godności jednostki ludzkiej, wolności oraz sprawiedliwości, w roku 1951 powstała Konwencja Genewska, która stoi na straży prawa uchodźców do otrzymania azylu. Zgodnie z tą konwencją, mianem uchodźcy określamy każdego człowieka, który obawiając się prześladowania ze względu na rasę, wyznawaną religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej czy przekonania polityczne, znajduje się poza granicami kraju swojego pochodzenia i który nie może albo – ze względu na te obawy – nie chce odwoływać się do ochrony ze strony własnego państwa¹.

¹ Por. Art. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Genewa 1951, <http://www.uric.gov.pl/Status,uchodzcy,186.html>.

Jednym z państw sygnatariuszy Konwencji Genewskiej jest Francja, będąca czołowym krajem docelowym dla imigrantów z całego świata. Kraj ten wielokrotnie w ciągu swojej historii oferował schronienie uchodźcom i obecnie kontynuuje tę tradycję. Współcześnie, pomimo ogólnego spadku liczby starających się o azyl, we Francji w 2006 roku (podobnie jak i rok wcześniej) złożono najwięcej w Europie podań o azyl².

Polityczne rozgrywki o imigrację

Ciężar przyjmowania imigrantów oraz uchodźców okazał się dla francuskiego rządu zbyt przytłaczający już w latach 80. zeszłego stulecia. Francja była pierwszym krajem europejskim dotkniętym przez kryzys migracyjny, który przekładał się na kryzys polityczny, zaś polityka migracyjna i azylowa stała się pionkiem rozgrywającym kolejne wybory. Widać to było we wprowadzanym ustawodawstwie dotyczącym obywatelstwa czy warunków pobytu, co kilka lat zaostrzanym lub liberalizowanym – w zależności od tego, kto stał przy sterach władzy.

Transformacja społeczeństwa francuskiego, wraz ze wzrostem przyływu imigrantów, zbiegła się w czasie z przejściem władzy przez lewicę po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 1981 roku³. Wybór François Mitterranda na prezydenta Republiki oraz zwycięstwo socjalistów zagwarantowały liberalizację w dziedzinie praw obywatelskich, także dla obcokrajowców (w zakresie prawa pobytu, zrzeszania się, prawa głosowania w wyborach lokalnych, integracji). Doprowadzono wówczas do usankcjonowania pobytu ponad 100 tys. nielegalnych imigrantów. Powyższe zmiany wywołały wzrost poparcia dla prawicy populistycznej, Jean-Marie Le Pena i Frontu Narodowego (Front National, FN), których popularność rosła aż do lat 90.⁴ Do chwili obecnej przywódca Frontu Narodowego opiera swoją politykę na filarach ksenofobii i zamknięcia granic dla obcokrajowców. Zastój w rozwoju gospodarki, wzrost bezrobocia oraz ogólne niezadowolenie, szczególnie wśród pracowników, doprowadziły do zwycięstwa prawicy – RPR (Zgromadzenie na rzecz Republiki) w wyborach parlamen-

² Tuż za Francją plasują się Niemcy i Wielka Brytania, gdzie także zanotowano spadek liczby podań o azyl, *Rapport d'activité 2006*, OFPRA, s. 10, www.ofpra.gouv.fr.

³ J. Hollifield, *L'immigration et l'état-nation à la recherche d'un modèle national*, L'Harmattan 1997, s. 57.

⁴ Skrajna prawica zorganizowała się w ramach FN na początku lat 70. W wyborach prezydenckich 1974 r. Jean-Marie Le Pen otrzymał 0,7% głosów, w roku 1981 nie otrzymał nawet wystarczającej liczby podpisów pod swoją kandydaturą, ale już trzy lata później w wyborach do Parlamentu Europejskiego lista FN zyskała 11% głosów, 10% do krajowego parlamentu w 1986 r. i ponad 14% głosów oddanych na Le Pena w wyborach prezydenckich w 1988 r., *ibidem*, s. 598.

tarnych w 1986 roku⁵. W nowym rządzie minister praw wewnętrznych, Charles Pasqua, zapoczątkował serię inicjatyw zaostrzających politykę imigracyjną oraz reformujących kodeks obywatelski (*code de la nationalité*). Ze względu na rządy kohabitacyjne, aktywność socjalistycznego prezydenta oraz ostrą krytykę organizacji broniących praw imigrantów, nie udało się przeforsować daleko idących zmian, a Francja miała pozostać otwarta dla imigrantów i jednocześnie prowadzić politykę integracji.

Pod koniec lat 80., po wygranej lewicy i reelekcji F. Mitteranda na stanowisko prezydenta, rząd kontynuował politykę liberalną i ochronę praw obcokrajowców. Jednocześnie zwalczano nielegalną imigrację. Utworzono też Wysoką Radę ds. Integracji dla oceny środków prowadzących do integracji imigrantów w życiu społecznym i gospodarczym Francji. I choć to lewica wygrała wybory w 1988 roku, sondaże wskazywały, że 1/3 Francuzów sympatyzowała ze stanowiskiem Frontu Narodowego w kwestii polityki imigracyjnej. Kolejne wybory w 1993 roku potwierdziły te nastroje, gdy do władzy doszła prawica zdecydowana na niezwykle restrykcyjną politykę firmowaną słynnym w przyszłości sloganem *L'immigration zero*⁶.

Podczas całego dziesięciolecia, od początku lat 80., imigracja pozostawała jednym z najważniejszych problemów życia politycznego, choć obecność obcokrajowców we Francji nie zmieniała się znacznie – jak wskazują badania: w 1982 roku obcokrajowcy stanowili 6,8% całej populacji, natomiast w 1993 roku – 6,4%. Imigracja o charakterze stałego pobytu utrzymywała się wciąż na niskim poziomie: między 100 a 150 tys. na rok; także liczba uchodźców i oczekujących na azyl nie podlegała znaczącym zmianom (od 20 do 25 tys. na rok)⁷. Radykalne zmiany wprowadzone ustawą Charlesa Pasqua z 1993 roku miały docelowo doprowadzić do zmniejszenia liczby imigrantów. Nowa ustawa wprowadziła ograniczenia oraz nowe regulacje odnośnie do prawa azylu, łączenia rodzin, małżeństw mieszanych, pomocy społecznej, warunków wjazdu oraz pobytu na terytorium Francji. Atakowała bezpośrednio prawa obcokrajowców, ograniczała ich prawa obywatelskie (*civiques*), np. do odwołania się, oraz socjalne. Kolejnym nowym obostrzeniem była konieczność uzyskania wstępnej opinii policji lub prefektur odnośnie do rzeczywistego uzasadnienia przyznania azylu. Dopiero po tej ocenie uchodźca mógł składać prośbę do OFPRA⁸. Wspomniana ustawa miała także ograniczyć prawo apelacji dla nielegalnych imigrantów oraz oczekujących na azyl, wprowadzając uprawnienia dla policji i administracji,

⁵ A. Jamróz, *Systemy polityczne rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1989, s. 152.

⁶ Taki zwrot pojawia się w wielu artykułach prasowych z okresu tworzenia i wejścia w życie ustawy imigracyjnej Charlesa Pasqua.

⁷ J. Hollifield, *op. cit.*, s. 62.

⁸ Francuskie Biuro Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców.

które od tej pory mogły – bez interwencji sądowej – zatrzymać i usunąć osoby przebywające niezgodnie z prawem (*irrégulière*) na terenie państwa. Znacznie poszerzono w ten sposób uprawnienia policjantów, którzy mogli kontrolować wszystkie „osoby podejrzane”⁹. Według prawa Pasqua, przynależność etniczna nie mogła być kryterium kontroli, jednak każdy obcokrajowiec (bez względu na to, czy przebywał na terenie Francji legalnie, czy też nielegalnie) mógł być skontrolowany, zatrzymany oraz usunięty z kraju. Zmieniły się także warunki tak przyjazdu do Francji, jak i pobytu na jej obszarze, nawet czasowego. Bardzo ograniczono grupę docelową otrzymującą kartę pobytu na 10 lat, a administracja zawsze mogła przyznania tej karty odmówić, powołując się na „zagrożenie porządku publicznego”¹⁰. Wzrosła też lista kategorii osób kwalifikowanych do usunięcia z terytorium Francji ze względu na brak uregulowanej sytuacji imigracyjnej lub naruszenie nowych przepisów. Ustawę zbadała wnikliwie Rada Konstytucyjna, która dopatrzyła się pewnych niezgodności z konstytucją. W swojej decyzji Rada Konstytucyjna odwołała się do uniwersalnych zasad republikańskich, wyrażonych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, przede wszystkim do równości wobec prawa. Rada w swojej opinii przypomniała także o udziale Francji w Porozumieniu z Schengen oraz o preambule konstytucji z 1946 roku, która nakazywała rządowi francuskiemu rozpatrywanie każdej prośby o azyl.

Do czasów ukształtowania się obecnego ustawodawstwa azylowego nastąpiły jeszcze dwie istotne zmiany. Pierwsza z nich zainicjowana została w 1998 roku przez Jean Pierre’a Chevènement, ministra spraw wewnętrznych w lewicowym rządzie Lionela Jospina. Na mocy ustawy z 11 maja 1998 roku, zwanej prawem *Chevènement*¹¹, poszerzono koncepcję azylu przez włączenie do niej definicji uchodźcy z preambuły konstytucji z 1946 roku. Do tej pory można było się starać o azyl tylko na podstawie Konwencji Genewskiej, zaś wprowadzone zmiany pozwalały na zunifikowanie procedur administracyjnych w OFPRA w stosunku do obu statusów. Zwiększenie szans dla uchodźców nastąpiło także przez ustanowienie nowej formy ochrony – azylu terytorialnego. Decyzja o jego przyznaniu leżała w gestii ministra spraw wewnętrznych, a dotyczyła obcokrajowców, którzy są w stanie udowodnić, że we własnym kraju ich życie lub wolność są zagrożone albo że są narażeni na traktowanie okrutne, nieludzkie bądź poniżające¹². Prawo *Chevènement* zmodyfikowało istniejące prawo azylowe tak, aby uwzględniało nowe rozwiązania, dotychczasowe ustawodawstwo oraz międzynarodowe zobowiązania Francji (m.in. wynikające z europeizacji polityki

⁹ J. Hollifield, *op. cit.*, s. 64.

¹⁰ *Des modalités d'entrée et de séjour beaucoup plus restrictives*, „Le Monde”, 11.06.1993.

¹¹ Działanie tej ustawy wyjaśnione jest w dalszej części artykułu.

¹² Odwoływano się w tej ustawie do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

azyłowej; Porozumienie z Schengen, Konwencja Dublińska, Traktaty z Maastricht i Amsterdamu). Potwierdzeniem liberalnego trendu z II połowy lat 90. była legalizacja pobytu ponad 80 tys. nielegalnych imigrantów zapoczątkowana w czerwcu 1997 roku¹³.

Ostatnia istotna zmiana w ustawodawstwie dotyczącym warunków pobytu na terenie Francji wprowadzona została ustawą imigracyjną (*La loi sur la maîtrise de l'immigration, le séjour des étrangers en France et la nationalité*) z listopada 2003 roku. Jej gorliwym zwolennikiem był Nicolas Sarkozy, którego celem – jako ministra spraw wewnętrznych – było ograniczenie wciąż rosnącej liczby imigrantów. Cel ten miał być osiągnięty przez wprowadzenie bardziej restrykcyjnych warunków pobytu we Francji oraz ograniczenie możliwości przyjazdu, w tym dla rodzin obcokrajowców już mieszkających na terenie Francji. Miesiąc po uchwaleniu wspomnianej ustawy w ramach kontynuacji owego restrykcyjnego programu udało się ustanowić listę „państw bezpiecznych” (*pays d'origine sûrs*) oraz zmodyfikować system dodatkowej ochrony przez zawieszenie azylu terytorialnego i wprowadzenie na jego miejsce ochrony subsydiarnej¹⁴. Powyższe zmiany miały na celu trafniejszą weryfikację prawdziwych uchodźców i zapewnienie im koniecznej pomocy.

Funkcjonowanie systemu azylowego

Podstawy współczesnego systemu ochrony uchodźców we Francji pojawiły się tuż po zakończeniu II wojny światowej, w preambule nowo uchwalonej konstytucji z 1946 roku. W czwartym paragrafie zapisano, iż Republika oferuje azyl każdej osobie prześladowanej z powodu podejmowanych przez nią działań na rzecz wolności. Kilka lat później Francja włączyła się do systemu międzynarodowej ochrony uchodźców opartego na Konwencji Genewskiej.

Konwencja Genewska przedstawia wskazówki odnośnie traktowania obcokrajowców o nieregulowanej sytuacji w stosunku do państwa, w którym się znajdują. Zastrzega także niemożność zastosowania odpowiedzialności karnej w stosunku do osoby, która bezprawnie wkroczyła i przebywa na terenie kraju przyjmującego. Obcokrajowiec w takiej sytuacji powinien jednak bezzwłocznie przedstawić organom władzy (takim, jak policja, prefektura, ministerstwo spraw wewnętrznych) istotne powody nielegalnego pobytu na terenie kraju. Wydalenie uchodźcy może nastąpić jedynie w wypadku zagrożenia bezpie-

¹³ Dossier: *Droit d'asile en France. État des lieux*, „Cultures&Conflits”, No 26–27, Contrôles: frontières – identités. Les enjeux autour de l'immigration et de l'asile, 1997, s. 199.

¹⁴ P. Delouvin, *L'asile en France aujourd'hui*, „Revue Européenne des Migrations Internationales” (20) 2004, s. 94

czeństwa narodowego lub porządku publicznego¹⁵. Konwencja zabezpiecza przed wydaleniem obcokrajowca do państwa, w którym jego życie lub wolność mogą być zagrożone ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do pewnej grupy społecznej lub posiadanie określonych poglądów politycznych. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy obcokrajowiec stanowi zagrożenie dla kraju, w którym się znajduje. Większość imigrantów starających się o azyl podróżuje bez odpowiednich dokumentów (paszport, wiza), jednakże ich brak nie może być jedynym powodem odmówienia wjazdu na teren Francji¹⁶.

System ochrony uchodźców we Francji bazuje na Konwencji Genewskiej, ale poza jej ramami można starać się o wcześniej wspomniany azyl konstytucyjny lub o azyl terytorialny. Azyl konstytucyjny, przyznawany „walczącym o wolność” na mocy regulacji wprowadzonych ustawą azylową z 1998 roku (prawo *Chevènement*), dawał te same uprawnienia co azyl konwencyonalny. Od tego czasu azyl konstytucyjny poddawany był również filtracji ze względu na europeizację polityki azylowej – Francja nie była zobligowana do rozpatrywania każdej prośby o azyl na mocy swojej konstytucji, jeśli zachodziły warunki wynikające z udziału Francji w Porozumieniu z Schengen¹⁷.

Zapisanie prawa do azylu w Konstytucji niesie ze sobą istotne znaczenie ideologiczne, lecz w praktyce ten rodzaj azylu ma małe zastosowanie i większość starających się o azyl zyskuje status uchodźcy z definicji zawartej w Konwencji Genewskiej. Również w 1998 roku oficjalnie potwierdzono formę azylu terytorialnego przyznanego na mocy uprawnień ministra spraw wewnętrznych. Ta forma ochrony dawała szansę ofiarom prześladowanym przez różne ugrupowania czy organizacje, które nie mają związku z państwowymi instytucjami kraju pochodzenia (*non-étatique*). Składając prośbę o azyl terytorialny, aplikant mógł równolegle starać się o azyl konwencyonalny, co dawało większe szanse na otrzymanie ochrony i legalny pobyt we Francji. Azyl terytorialny miał bardzo ograniczone zastosowanie i w ciągu pięciu lat od jego wprowadzenia w życie w 1998 roku stał się podstawą do ochrony zaledwie około tysiąca osób¹⁸. Dlatego też w 2003 roku zastąpiono go ochroną subsydiarną (*protection subsidiaire*) dla obcokrajowców, którzy nie wypełniają warunków potrzebnych dla uzyskania azylu, ale są narażeni na groźbę śmierci lub niehumanitarnego traktowania w kraju pochodzenia. Procedura administracyjna została usytuowana w gestii OFPRA, instytucji realizującej wnioski o azyl konwencyonalny i konstytucyjny.

¹⁵ Por. Art. 32 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Genewa 1951, <http://www.uric.gov.pl/Status uchodzczy,186.html>.

¹⁶ Zapewnia to Kodeks o warunkach wjazdu i pobytu oraz prawa azylu, A. Le Pors, *Le droit d'asile*, PUF 2005, s.23.

¹⁷ Por. A. Le Pors, *op. cit.*, s. 34–35.

¹⁸ P. Delouvin, *op. cit.*, s. 110.

Przyszły azylant może złożyć swoją prośbę jeszcze zza granicy, kontaktując się z francuskim konsulem. Tego rodzaju sytuacje są bardzo rzadkie i o postępowaniu w indywidualnych przypadkach decyduje ministerstwo spraw zagranicznych. Zwykle jednak obcokrajowcy proszą o azyl podczas przekraczania granicy. Na mocy ordonansu z 1945 roku możliwe jest zatrzymanie w strefie oczekiwania (*zone d'attente*) (zwykle znajdują się one na lotniskach, dworcach) na czas konieczny do analizy, czy złożone podanie nie jest bezpodstawne (*manifestement infondée*)¹⁹. Jeśli tak właśnie zostanie ono zaopiniowane, wstęp do kraju może być wzbroniony, a sam aplikant odesłany do kraju pochodzenia. Można również starać się o status uchodźcy, znajdując się już na terytorium Francji, i tak się dzieje w największej ilości przypadków. Dla każdego obcokrajowca przebywającego we Francji, który chce aplikować o ochronę w postaci azylu, rozpatrzenie prośby o pobyt tymczasowy jest zależne od właściwego prefekta, a w Paryżu dodatkowo od naczelnika (prefekta) policji. Według procedury aplikant powinien zgłosić się do prefektury w celu uzyskania tymczasowego zezwolenia na pobyt (*admission provisoire au séjour*, APS) z tytułu starania się o azyl²⁰. Do czasu rozpatrzenia aplikacji oczekującemu na azyl przysługuje prawo pobytu na terenie Francji. Istnieją okoliczności, przy zaistnieniu których nie można otrzymać takiego zezwolenia, np.: gdy inne państwo układu jest odpowiedzialne za przyjęcie prośby o azyl (wytyczne wynikające z udziału w strefie Schengen i podpisania Konwencji Dublińskiej), gdy w kraju pochodzenia aplikanta wygasła już groźba prześladowań, gdy obecność obcokrajowca stanowi groźbę dla porządku publicznego oraz gdy składana aplikacja opiera się na oszustwie lub pozostaje w rażącej sprzeczności z prawem do azylu. We wszystkich powyższych przypadkach stosuje się procedurę priorytetową, której wprowadzenie miało na celu usprawnienie działania systemu. Po uzyskaniu tymczasowego zezwolenia na pobyt (APS) obcokrajowiec może rozpocząć procedurę azylową przed OFPRA, a w razie niepowodzenia odwołać się do Komisji Odwoławczej (CRR). W trakcie procedury azylowej aplikant otrzymuje od OFPRA kolejny tymczasowy dokument ważny aż do zakończenia procedury z odwołaniem włącznie. W przypadku negatywnego zakończenia całego procesu i gdy istnieje ryzyko niedostosowania się do decyzji o wydaleniu, niedoszli uchodźcy umieszczani są w ośrodkach zatrzymań (*Centre de rétention administrative*), gdzie często przebywają w bardzo trudnych warunkach²¹. Do tych samych ośrodków trafiają też nielegalni imigranci zatrzy-

¹⁹ Dossier: *Droit d'asile en France. État des lieux...*, s. 151-154.

²⁰ R. d'Haën, *L'entrée et le séjour des étrangers en France*, PUF 1999, s. 98-99.

²¹ Delegacja Parlamentu Europejskiego wskazuje głównie na trudne warunki lokalowe oraz brak dostępu do tłumaczy i porady prawnej, *Sprawozdanie delegacji komisji LIBE na temat wizyty w Paryżu*, Bruksela 2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/607/607993/607993pl.pdf.

mani przez policję bez dokumentów uprawniających do pobytu we Francji i dopiero po umieszczeniu w ośrodku rozpoczynają procedurę azylową.

Niedługo po przystąpieniu do Konwencji Genewskiej, bo już w 1952 roku Francja powołała do życia instytucje, których zadaniem było rozpatrywanie indywidualnych próśb o przyznanie statusu uchodźcy. Francuskie Biuro Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców (*l'Office française de Protection des Réfugiés et Apatrides* – OFPRA) przeprowadza procedurę aplikacyjną, natomiast Odwoławcza Komisja Uchodźców (*Commission de Recours de Réfugiés*) rozstrzygać ma odwołania od decyzji pierwszej instancji²².

Najważniejszą instytucją decyzyjną w postępowaniu azylowym jest OFPRA, ponadto ma ona za zadanie czuwać, czy wszelkie normy międzynarodowe, w tym zapisy Konwencji Genewskiej, są należycie respektowane, a uchodźcy otrzymują właściwą pomoc i ochronę. OFPRA zarządzana jest przez radę administracyjną, która ustala ogólne wytyczne odnośnie funkcjonowania biura. Do jej działań należy też ustalanie listy tzw. „państw bezpiecznych”. W większości przypadków osoby pochodzące z kraju umieszczonego na tej liście nie mają szans na uzyskanie statusu uchodźcy. Po zakończeniu procedury przez OFPRA i w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia aplikant ma prawo się odwołać od tej decyzji przed Komisją Odwoławczą (CRR).

Procedura azylowa wydaje się prosta, jednakże rozpatrzenie wniosku – wielokrotnie przy znikomej ilości dowodów przedstawionych przez aplikanta – jest procesem długotrwałym i skomplikowanym. Wysoka liczba starających się o azyl i uciążliwa biurokracja (głównie przedłużający się czas oczekiwania na spotkanie w prefekturze oraz czas rozpatrzenia wniosku) powodują, że system jest niewydolny, a tysiące ludzi miesiącami lub nawet latami żyją w niepewności o swoją przyszłość. Państwo gwarantuje wprawdzie minimalną pomoc socjalną, ale nie wystarcza ona na zapewnienie utrzymania rodzinie (jeśli aplikant takową posiada). Oczekując na rozpatrzenie prośby o azyl, aplikanci często podejmują pracę nielegalną, ponieważ oficjalnie nie mają do tego prawa. Starający się o azyl mają wolność poruszania się. Mogą otrzymać zakwaterowanie w jednym z ośrodków przeznaczonych specjalnie dla nich (*Centre d'accueil pour demandeur d'asile*, CADA), lecz wolnych miejsc zawsze brakuje. W wypadku braku miejsc w ramach CADA aplikantowi przysługuje pomoc socjalna na zakwaterowanie na okres do 12 miesięcy²³. Pod pewnymi warunkami może otrzymać także inne świadczenia socjalne i korzystać z publicznej opieki zdrowotnej.

W ramach podsumowania warto przytoczyć dane liczbowe, które zobrazują ją przedstawione powyżej regulacje oraz procedury. Każdego roku ukazuje się

²² Por. A. Le Pors, *op. cit.*, s. 25–26.

²³ A. Le Pors, *op. cit.*, s. 24.

sprawozdanie OFPRA prezentujące szczegółowe dane w związku z podejmowanymi działaniami. Według najnowszego raportu 39 332 osoby złożyły prośbę o azyl w 2006 roku i było to o 33,6% mniej niż rok wcześniej²⁴. Liczba ta stawia Francję na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczby złożonych podań. Największa ilość aplikantów pochodzi z Europy: Turcji (Kurdowie), byłej Jugosławii (mieszkańcy Kosowa), Federacji Rosyjskiej (Czeczenowie). Wśród Azjatów dominują obywatele Sri Lanki i Chin, z Afryki najliczniej przybywają Algierczycy, zaś z Ameryki Południowej Haitańczycy. Spośród wszystkich złożonych aplikacji status uchodźcy uzyskało 7 354 osoby, z czego 554 z tytułu ochrony subsydiarnej. 19,6% starających się o azyl otrzymało ochronę we Francji, z czego azyl najliczniej otrzymali obywatele Rosji, zaś ochronę subsydiarną obcokrajowcy pochodzący z Haiti. Po roku 2006 z ochrony dla uchodźców korzysta już około 123 tys. osób. OFPRA podaje również średnie terminy trwania procedury azylowej oraz czas oczekiwania na uzyskanie decyzji. W roku 2006 od dnia złożenia prośby do wydania decyzji mijało średnio 110 dni. Nie uwzględniono jednak czasu oczekiwania na spotkanie w prefekturze, po odbyciu którego można dopiero złożyć prośbę o azyl, co znacząco wydłuża czas trwania całej procedury.

Obecnie jesteśmy świadkami istotnych zmian na francuskiej scenie politycznej. Po wieloletniej kadencji Jacquesa Chiraca na prezydenckim fotelu zasiadł Nicolas Sarkozy. Od kilku lat, m.in. piastując stanowisko ministra spraw wewnętrznych, starał się on zahamować napływ imigrantów oraz wydalał nielegalnie przebywających na terenie Francji. Już w roku 2005 udało mu się doprowadzić do wydalenia 10 tys. *clandestines*, rok później 20 tys., a w roku 2007 zamierza wydalić kolejne 25 tys. nielegalnych imigrantów. W tej liczbie są setki starających się o azyl, których aplikację oceniono negatywnie lub odrzucono ze względu na błędy formalne. Sarkozy apelował też do innych państw UE o wprowadzenie w życie wspólnej polityki azylowej. Jednym z jej elementów byłoby utworzenie europejskiej agencji, która miałaby rozstrzygać o przyznaniu statusu uchodźcy przy wyłączeniu z tej procedury poziomu narodowego. Co najważniejsze, chce także położyć kres masowej legalizacji (*régularisation*) imigrantów bezprawnie przebywających na terenie Unii Europejskiej (amnestie takie przeprowadzały Hiszpania i Włochy).

Restrykcyjna polityka nie przyniosła jak do tej pory rewelacyjnych rezultatów. Pomimo znaczącego spadku ilości podań o azyl (wynikającego także z ogólnego trendu w Europie) nadal nie poprawiły się warunki i tryb przyjmowania uchodźców.

²⁴ *Rapport d'activité 2006*, OFPRA, www.ofpra.gouv.fr.

Nowy prezydent musi rozładować napięcia społeczne nawarstwione przez lata wokół tematyki imigracji i przyjmowania kolejnych uchodźców. Jednakże zamieszki wśród imigrantów na przedmieściach Paryża czy powyborcze manifestacje przeciwników polityki Sarkozy'ego pokazują, że nie będzie to zadanie łatwe.

Bibliografia

- D'Haëm R., *L'entrée et le séjour des étrangers en France*, PUF 1999
- Delouvin P., *L'asile en France aujourd'hui*, „Revue Européenne des Migrations Internationales”, (20) 2004, s. 89–123.
- Dossier: *Droit d'asile en France. État des lieux*, „Cultures&Conflits”, No 26–27, Contrôles: frontières – identités. Les enjeux autour de l'immigration et de l'asile, 1997, s. 125–201.
- Hollifield J., *L'immigration et l'état-nation à la recherche d'un modèle national*, L'Harmattan 1997.
- Jamróz A., *Systemy polityczne rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1989.
- Le Pors A., *Le droit d'asile*, PUF 2005.
- Rapport d'activité 2006, OFPRA.

Źródła internetowe:

- www.ecre.org.
- www.europarl.europa.eu.
- www.lemonde.fr.
- www.ofpra.gouv.fr.

Miroslaw Ustrzycki

**Europa Środkowa
pomiędzy polityką a prywatnością.
Dzieje intelektualnego i emocjonalnego
projektu Europy Środka**

Projekt Europy Środkowej ma za sobą długie i złożone dzieje. Pomijając nawet jego imperialistyczną wersję, sformułowaną w 1915 roku przez Friedricha Naumanna i skompromitowaną ostatecznie przez Niemcy hitlerowskie, nie brak było różnorodnych treści, które pod pojęcie środkowoeuropejskości starano się wpisać. Europę Środkową jako obszar z trudem wywalczonej wolności, krąg małych państw opierających się zniewoleniu widział z końcem I wojny światowej Tomáš Masaryk. Jego wizję pogrzebała Jalta – wydawało się, że ostatecznie, dopóki nie upomniał się o nią w latach 80. XX wieku inny Czech – Milan Kundera. W ciągu niespełna ćwierćwiecza, jakie minęło od tego czasu, projekt Europy Środka przeżył jeszcze trzy kolejne epoki.

W ostatnich latach istnienia „bloku socjalistycznego”, będących zarazem czasem jego postępującej erozji, o środkowoeuropejską tożsamość upominali się dysydenci, emigranci, ci, którzy szukali w niej przestrzeni intelektualnej wolności. Kluczowy tekst M. Kundery *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej* ukazał się w 1983 roku¹. W dyskusję włączyły się postacie tej miary,

¹ Opublikowany wówczas we Francji. Rok później ukazał się po angielsku w Stanach Zjednoczonych i po polsku w paryskich „Zeszytach Literackich”.

co Czesław Miłosz, György Konrád, Adam Michnik i Václav Havel, a także – z perspektywy życzliwego i krytycznego obserwatora–współuczestnika – Timothy Garton Ash. Pośród nich nie było zgodności co do żywotności fenomenu Europy Środkowej. Jedni widzieli w niej niezbędną i trwałą składową europejskiej kultury, inni podkreślali jej widmowy charakter – widzieli w niej owoc marzeń raczej niż faktów. W jej istnienie nie wierzył np. Danilo Kiś, sądząc, że jest jedynie owocem pobożnych życzeń. A przecież właśnie on doczekał się epitetu: „najczęściej dziś przywoływany reprezentant tożsamości środkowoeuropejskiej”². Dla wszystkich jasne były natomiast źródła, które zrodziły potrzebę jej projektu. Motywacją była tu głównie chęć dania odporu „wschodniej niewoli”, ocalenia przed nią własnych ojczyzn i społeczeństw, co do których chciano wierzyć, iż posiadają niezatarty potencjał wolności. Jak stwierdzają w swym artykule Izabela Kołbon i Michał Buchowski: „W czasach, gdy Europa była podzielona na komunistyczny «Wschód» i kapitalistyczny «Zachód», poszukiwanie «Środka» było czymś więcej niż zabawą znudzonego kartografa. To było jak budowanie mostu wiodącego ze świata «sowieckiej niewoli» do świata demokracji i wolności”³. Idea Europy Środkowej została ożywiona, aby posłużyć głoszeniu idei wolności oraz dawać świadectwo dążeniu do niezależności od imperium radzieckiego⁴. Dlatego też T. G. Ash mógł sformułować następującą diagnozę: „I znów mamy Europę Środkową. Poczynając od roku 1945 przez trzy dziesięciolecia nikt nie mówił o niej w czasie teraźniejszym. Dzieliła los Niniwy i Tyru”⁵.

Niezwykle ważny był jeszcze jeden aspekt opisywanego dyskursu. Jego uczestnicy opierali swą wizję na silnej wierze w potrzebę i możliwość dialogu i współpracy pomiędzy narodami regionu. Przyjaźń miała przekroczyć granice, a różnice pomiędzy narodowościami miały ustąpić wobec wspólnej środkowoeuropejskiej tożsamości kulturowej i wspólnego celu – wolności⁶. Termin „Europa Środkowa” nabierał więc jednoznacznie sentymentalnego i/lub afirmatywnego wydźwięku⁷. Entuzjazm w podjęciu przez dysydentów koncepcji Europy Środkowej wynikał z ich silnej potrzeby zmieniania świata, tj. także zmieniania jego reguł i wartości. Stąd zapewne wiara G. Konráda w realność jego koncepcji „antypolityki”, sformułowanej jeszcze na początku lat 80. Idea wolnościowa połączona była tu z wiarą w społeczeństwo obywatelskie, w możliwość sprawowania służby spo-

² M. Borożić, *Europa Środkowa, wirtualna tęsknota*, „Kafka” 2001, nr 2, s. 56.

³ M. Buchowski, I Kołbon, *Od «Mitteleuropę» do Europy Środkowej: zarys dziejów idei*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2001, z. 19, s. 22.

⁴ B. Toruńczyk, *O królach i duchach – z opowieści wschodnioeuropejskich*, „Zeszyty Literackie”, Paryż 1987, z. 20, s. 33.

⁵ T. G. Ash, *Czy Europa Środkowa istnieje?*, „Zeszyty Literackie”, Paryż 1987, z. 17, s. 25.

⁶ M. Rüb, *Gdzie leży Europa Środkowa?*, „Kafka” 2001, nr 1, s. 17.

⁷ M. Buchowski, I Kołbon, *op. cit.*, s. 24–25.

lecznej poza dążeniem do przejęcia władzy. Węgierski publicysta pisał ponadto: „Ten jest środkowoeuropejski, kto nie chciałby własnego kraju uważać za strefę wpływów jakiegokolwiek wielkiego narodu. Ten jest środkowoeuropejski, kto chce należeć do wolnego stowarzyszenia mniejszych, sąsiedzkich, żyjących w pomieszaniu ze sobą narodów basenu Dunaju. Miejsce stowarzyszenia Europy Środkowej leży wprost pod słońcem”⁸.

Wraz z odzyskaniem na początku lat 90. upragnionej suwerenności rządzący państwami – niedawni opozycjoniści – obierali jednak w swych krajach odrębne drogi realizowania zdobytej wolności, nie koordynując działań często nawet w zakresie starań o członkostwo w Unii Europejskiej. Sama idea Europy Środkowej wydała się nieporęczna, anachroniczna, nie dość nowoczesna, a przez to odchodziła w zapomnienie. Politycy bali się, że jeśli pozostaną na środkowoeuropejskim podwórku, ominie ich wielki świat i ta prawdziwa – czyli Zachodnia Europa. Trafnie przewidywał już kilka lat wcześniej T. G. Ash, że bez wiszącej groźby w postaci Związku Radzieckiego Europa Środkowa jako pewna całość wyda się szybko zbędna⁹. Takie postawy charakteryzowały całą ostatnią dekadę XX wieku¹⁰. Rolę destrukcyjną odegrało też przebudzenie się nacjonalizmów, a Sarajewo wydawało się symbolizować kres optymistycznej wiary.

Projekt środkowoeuropejski znów potrzebował kogoś, kto nada mu więcej żywotności. Zadanie to spadło jednak teraz nie na polityków, ale na pisarzy. Ci podjęli je chętnie nie jako obowiązek, ale jako świadomy wybór potrzebny im do odnalezienia własnych korzeni i ukształtowania swej tożsamości. W dyskusji o Europie Środkowej, która stała się znów tematem modnym, zaczęła dominować perspektywa prywatna, pozbawiona pozornie ambicji zmieniania świata. Mimo to, właśnie w tym swoim nowym wydaniu zrobiła wiele dla łamania uprzedzeń i klisz myślowych funkcjonujących w relacjach między narodami. Ten nowy rozdział w dziejach pojęcia Europy Środkowej rozpoczął się wraz z przełomem stuleci i stał się nową jakością wieku XXI. W Polsce najdobitniej usłyszeć go możemy w dialogu dwu pisarzy odwołujących się do dziedzictwa galicyjskiego: Ukrainca Jurija Andruchowycza i Polaka Andrzeja Stasiuka. Ich publikacje, a zwłaszcza eseistyka stanowią główny przedmiot analizy w tym tekście.

Obaj tworzą swoje wizje Europy Środkowej, umieszczając w istocie – prawem pisarza – własne osobowości w ich centrum. Ożywione zostają w ich twórczości mity związane z historią regionu i losami tutejszych społeczeństw. Mity te wspomniani autorzy świadomie podejmują, a czasem obalają, wpisując się w tradycję

⁸ G. Konrád, *Sen o Europie Środkowej*, „Polityka” 1988, nr 46, s. 11.

⁹ T. G. Ash, *op. cit.*, s. 46.

¹⁰ K. Czyżewski, *Dialog międzykulturowy w regionie Europy Środkowej*, [w:] *Europa Środkowa: wspólnota czy zbiorowość*, red. i oprac. R. Zendrowski, Wrocław 2004, s. 29–30; K. Dybciak, *Co znaczy katolickość Europy Środkowej*, [w:] *ibidem*, s. 19.

mówienia o Europie Środkowej jako o miejscu szczególnym. Andrzej Stasiuk odżegnuje się wprawdzie od przypisywanych mu związków z całą tradycją mówienia o tym fenomenie, twierdzi, że nie wie, czym miałyby być Europa Środkowa ani świadomie nie czyni z niej przedmiotu refleksji. Jego zakłęcia nie zmieniają jednak faktu, że swą twórczością nie tylko wpisuje się w modę na środkowo-europejskość, ale ma wielki udział w odświeżeniu dyskursu wokół jej projektu. Niezmiernie istotne jest wreszcie, że obaj twórcy nie piszą „obok siebie”, lecz „do siebie” – w wyraźnym dialogu, którego celem jest przełamanie uprzedzeń i stereotypowych sposobów postrzegania relacji polsko-ukraińskich, tworzenie, a może raczej odtwarzanie prawdziwej wspólnoty dawnej Galicji, która stanowić może *pars pro toto* fenomenowi Europy Środkowej.

W 2000 roku w Wołowcu, w wydawnictwie „Czarne” ukazała się książka *Moja Europa. Dwa eseje o Europie zwanej Środkową* mieszcząca w sobie teksty tych dwóch pisarzy przyznających się do galicyjskiego dziedzictwa. Andrzej Stasiuk i Jurij Andruchowycz mieszkają po dwóch stronach granicy – nieistniejącej w czasach Franza Josefa, a dziś traktowanej przez autorów jako łącząca raczej niż dzieląca. Ich udziałem stało się wysunięcie – u schyłku odchodzącego stulecia i jako zapowiedź nowego – propozycji dostrzeżenia własnego miejsca przez mieszkańców Środkowej Europy. Bogusław Bakula pisze o ich publikacji: „*Moja Europa* to utwór niemal programowy dla części pokolenia pisarzy polskich i ukraińskich lat 90. I jako dialog, nie tylko w sferze pogranicza, niezwykle znaczący”¹¹. Moment był szczególny i autorzy w ogromnej mierze pomogli idei środkowoeuropejskiej w jej ponownym przebudzeniu. Zdecydowali się na prezentację wizji o ładunku osobistych emocji, skrajnie subiektywnej. Taktykę tę konsekwentnie podtrzymują w dalszej swej twórczości, której przedmiotem pozostaje interesujący nas obszar świata. Obok wspomnianej wyżej książki chcą się odwołać przede wszystkim do esejów J. Andruchowycza pomieszczonych w zbiorze jego autorstwa zatytułowanym *Ostatnie terytorium. Eseje o Ukrainie* oraz w tomie *Sny o Europie*, gromadzącym teksty także innych autorów. W przypadku A. Stasiuka kluczowy esej z *Mojej Europy* znajduje rozwinięcie w jego najwyżej honorowanym dziele *Jadą do Babadag* z 2004 roku. Korzystam też z publicznych wypowiedzi obu pisarzy.

Dla J. Andruchowycza środkowoeuropejskość jest przedmiotem ambicji, swoje miejsce na ziemi – galicyjski Stanisławów (w istocie zachodnioukraiński Iwanofrankowsk) – musi umieszczać w Europie Środkowej, bo bez niej utraciłby tożsamość. Przenosi tę ambicję na całą Ojczyznę–Ukrainę, bo tylko tak może uchronić ją przed przynależnością do Wschodu. Śródkowoeuropejskość

¹¹ B. Bakula, *Proza polska po roku 1990 w dialogu z postmodernizmem oraz wizją Europy Środkowej*, [w:] *Wielokulturowość, tożsamość narodowa, mniejszości na Węgrzech i w Polsce. Język – literatura – kultura*, red. É. Fórián, Debreczyn 2004, s. 275.

Ukrainy nie jest oczywista, być może jest nawet bardzo wątpliwa. Kraj w znakomitej większości prawosławny (bądź ambiwalentny religijnie), jeszcze niedawno radziecki, którego część obywateli do radzieckiej przeszłości wciąż jeszcze silnie tęskni – jawi się jako daleki od środka Europy. A mimo to J. Andruchowicz uparcie twierdzi coś innego: „Moim zdaniem – mówi – Europa Środkowa dzisiaj dryfuje na wschód i teraz właśnie znalazła się gdzieś na zachodzie Ukrainy, bardziej na wschód od miasta Przemyśla, które teraz już leży w Zachodniej Europie...”¹². Te deklaracje mają wyraźny wydźwięk polityczny w dobie, gdy Ukraina stoi przed zadaniem wskazania swych sojuszników na arenie międzynarodowej i określenia swojej pozycji wobec wspólnoty europejskiej. Tej wymowy nie osłabia nawet fakt, że ukraiński pisarz niechętnie zagłębia się w rozważania czysto polityczne.

Wizja losu regionu autorstwa ukraińskiego pisarza przepełniona jest emocjami. Upomina się on przede wszystkim o docenienie historii w aspekcie prywatnych, ludzkich korzeni. Jest mocno przekonany, że Ukraina musi swoją tożsamość wywalczyć, skonstruować w oparciu o jakąś tradycję historyczną, zaś mit środkowoeuropejski może stanowić ten konieczny wzorzec. Tradycje dążeń niepodległościowych Ukrainy związane z dziejami Galicji oraz próbami tworzenia państwa po I wojnie światowej wpisują przeszłość kraju w kontekst środkowoeuropejski, zaś perspektywa wschodnia to przede wszystkim pamięć zniewolenia. Wobec tej alternatywy wybór musi wydać się pisarzowi oczywisty, a przy tym niezwykle ważny dla ukraińskiej przyszłości. Poza tym J. Andruchowicz wierzy, że idea środkowoeuropejska może jeszcze dzięki Ukrainie wiele zyskać, zwłaszcza że nowi członkowie Unii Europejskiej zapatrzeni są na Zachód i zapominają o tożsamości Środka¹³. A „przecież nie można na tym świecie istnieć bez Europy Środkowowschodniej” – twierdzi Andruchowicz¹⁴.

Jego esej *Środkowowschodnie rewizje w Mojej Europie* jest przede wszystkim wielkim wołaniem o docenienie historii pisanej losem każdego człowieka. Tożsamość człowieka to jego historyczne korzenie, to uwikłanie jego rodziny i przodków w Historię pisaną wielką literą. Tożsamość zbiorowa zaś – narodu, miejsca, kraju – nie może być z kolei konstruowana inaczej niż poprzez gromadzenie owych losów jednostkowych. To, co tworzy relacje między narodami, ustawicznie splota się z tym, co osobiście doświadczane, przetworzone przez indywidualną wrażliwość. Refleksja, którą prezentuje w swych tekstach J. Andruchowicz, jest pełna nostalgii i, mimo że łagodzona ironią i autoironią, prze-

¹² www.perwersja.com.pl/wywiad/wywiad.html – czat z J. Andruchowiczem, „Wirtualna Polska”, 26 maja 2003.

¹³ J. Andruchowicz, *Czas i miejsce, albo moje ostatnie terytorium*, [w:] *Ostatnie terytorium. Eseje o Ukrainie*, Wołowiec 2002, s. 137–139.

¹⁴ Por. O. Hnatiuk, *Sny o Europie*, [w:] *Sny o Europie*, wybór i red. O. Hnatiuk, Kraków 2005.

pełnia ją powaga i szacunek dla spraw najważniejszych. Oto próbka tego stylu myślenia: „Mamy też ruiny cmentarzy, głównie tych, które wiążą się z ludobójstwem, czystkami, deportacjami. Bo można, oczywiście, zamieszkać w cudzym domu i zawładnąć cudzą garderobą, naczyniami, pościelą czy, dajmy na to, złotymi zębami, ale kto by tam doglądał cudzych umarłych. A zwłaszcza ich grobów. Widziałem takie ruiny: żydowskie, ormiańskie, łemkowskie. Aby odczytać wyryte na płytach nazwiska, trzeba było palcami zdzierać mech. Mniej więcej orientuję się, gdzie w moim mieście znajdowało się getto”¹⁵.

Wedle formuły podjętej przez autora *Moscoviady* człowiek to pamięć plus nadzieja. Jest zwrócony równocześnie w przeszłość i w przyszłość. W tekście zatytułowanym *Czas i miejsce, albo moje ostatnie terytorium* Andruchowycz pisze: „Albowiem w tej części świata mitologia kompensuje historię, przekazy rodzinne są tu ważniejsze i wiarygodniejsze niż podręczniki”¹⁶. Historia zatem jest właśnie pamięcią – o jej kształcie stanowi nie tyle naukowa prawda, ile mit i przekonania dotyczące tego, co minęło. Trzeba to uznać za istotne także dlatego – czego autor nie dopowiada – że w takim razie wizja przeszłości nie jest dana w formie ostatecznej i zamkniętej, może ulegać zmianom oraz być kształtowana. W odniesieniu do stosunków ukraińsko-polskich aktualizować może się w niej zarówno to, co dzieli, jak i to, co łączy – w zależności od intencji twórcy danego komunikatu. Małe ojczyzny, których istnienie jest – zdaniem J. Andruchowicza – tak niezbędne człowiekowi Europy Środkowej, są przede wszystkim dziedzictwem wielokulturowości, krzyżujących się wpływów cywilizacyjnych i kolejno napływających, a czasem znikających narodowości. Dziedzictwo to można odczytać jako wartość, spoglądając w przeszłość regionu. I należy je pielegnować.

Tak jak dla J. Andruchowicza słowem kluczowym jest historia, tak dla A. Stasiuka miejsce centralne zajmuje swoiście rozumiane pojęcie geografii. Jego Europa Środkowa jest w dużej mierze jednością zespoloną tyleż klimatem, co trybem życia ludzi. Jest odwrócona od Zachodu i w swej prawdziwej naturze obojętna na nowoczesność. Inaczej niż w sławnym eseju M. Kundery, nie żąda niczego od Zachodu ani nie czuje potrzeby oferowania mu czegokolwiek. W samej sobie znajduje rację swego istnienia. Czas tu nie płynie, to znaczy nie przynosi fundamentalnych zmian¹⁷. Taką ocenę interesującego nas regionu pisarz prezentuje już w eseju zamieszczonym w *Mojej Europie*, któremu nadał tytuł *Dziennik okręto- wy*. Europa Środkowa to wyspa czy też okręt pomiędzy Wschodem a Zachodem.

¹⁵ J. Andruchowycz, *Środkowowschodnie rewizje*, [w:] J. Andruchowycz, A. Stasiuk, *Moja Europa. Dwa eseje o Europie zwanej Środkową*, Wołowiec 2001, s. 15.

¹⁶ J. Andruchowycz, *Czas i miejsce...*, s. 139.

¹⁷ Por. A. F. Kola, *Kategoria Europy Środkowej we współczesnych literaturach słowiańskich na przykładzie wybranych utworów (Kundera, Andruchowycz, Stasiuk)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Studia Slavica” 2003, z. 8.

„Oto, co znaczy być środkowym Europejczykiem: – pisze A. Stasiuk – żyć między Wschodem, który nigdy nie istniał, a Zachodem, który istniał zanadto”¹⁸.

Twórczość jego stanowi zarazem deklarację braku zainteresowania polityką. Jedyнным sposobem zrozumienia Europy Środkowej jest doświadczanie jej poprzez podróż, będącą kontaktem z najbardziej codziennymi i banalnymi przejawami życia jej mieszkańców. Takim jest obraz regionu przede wszystkim w *Jadąc do Babadag*. W książce tej znajduje się fragment, w którym autor przedstawia ową wizję jedności w zwyczajności (dnia codziennego) jako rodzaj oświecenia¹⁹: „I we wsi Rozpucie poczułem ogrom i nieprzerwaną ciągłość świata wokół. O tej samej porze, w tym samym gasnącym blasku, wracały do domu bydłeta: od Kijowa, powiedzmy, po Split i od mojego Rozpucia po Skopje i – dajmy na to – Starą Zagorę działo się to samo. Krajobrazy i architektura, rasy, kształty rogów i maści trochę się zmieniały, lecz poza tym obraz pozostawał nienaruszony: drogą między dwoma szeregami domów podążały syte stada. Towarzyszyły im kobiety w chustkach i rozdeptanych butach albo dzieci”²⁰. Opisywany tu wycinek kontynentu jest czymś odbieranym sensualnie – Europa Środka istnieje o tyle, o ile można ją bezpośrednio odczuć. Nie ma tu miejsca na ideologiczne spory, a relacje z innymi narodowościami oparte są na zindywidualizowanym postrzeganiu sąsiada w jego codziennej aktywności. Przeszłość w tej wizji jest czymś, co wydobywa się na powierzchnię teraźniejszości, jest z nią przemieszana. Sytuacja ta – podobnie jak u J. Andruchowicza – daje szansę na wyrwanie się z więzów zadawnionych pretensji między narodami i kształtowanie nowych relacji. Polski pisarz skutecznie tropi w swej twórczości ślady przenikania się i nawarstwiania kultur i etnosów.

Jeden aspekt realiów międzynarodowego położenia Europy Środkowej jest zarówno u Andruchowicza, jak i u Stasiuka znamienne podkreślony, aczkolwiek ich oceny są w znacznym stopniu różne. Mianowicie nie mogą oni zapomnieć o fakcie pozostawania pomiędzy Niemcami i Rosją, które wobec środkowoeuropejskości stanowią sferę co najmniej inności, jeśli nie obcości. W przeszłości zaś stanowiły także śmiertelne zagrożenie. Jak już wspominaliśmy na początku niniejszego tekstu, oba totalitaryzmy, które zaistniały w historii naszych wielkich sąsiadów, uczyniły wiele, by położyć kres dziejom zjawiska Europy Środka. U Andruchowicza w *Mojej Europie* refleksja nad tym faktem brzmi następująco: „Śródkowoeuropejski strach historycznie balansuje pomiędzy dwoma lęka-

¹⁸ A. Stasiuk, *Dziennik okrętowy*, [w:] J. Andruchowicz, A. Stasiuk, *Moja Europa...*, s. 136.

¹⁹ A może jest to *satori*. A. Stasiukowi bliskie jest myślenie w duchu *zen*. W jednym z wywiadów mówił o *Jadąc do Babadag*, iż w pewnym sensie „jest to książka buddyjska albo franciszkańska – ona mówi światu «tak»”. serwis.gazeta.pl/kultura/1,34169,2924193.html, wywiad z A. Stasiukiem, 19 września 2005.

²⁰ A. Stasiuk, *Jadąc do Babadag*, Warszawa 2004, s. 38.

mi: idą Niemcy, idą Rosjanie. Środkowoeuropejska śmierć to śmierć więzienna lub łagrowa, a ponadto – śmierć zbiorowa, *Massenmord, zacistka*; środkowoeuropejska podróż – to ucieczka. Ale skąd dokąd? Od Rosjan do Niemców? Czy od Niemców do Rosjan? Dobrze, że na taką okoliczność świat ma jeszcze Amerykę²¹. Choć dziś te najpoważniejsze groźby nie są aż tak złowieszczo aktualne, autor *Moscoviady* dostrzega ze strony potężnych sąsiadów niebezpieczeństwo dla tożsamości tak środkowoeuropejskiej, jak i ukraińskiej. W Rosji znajduje oparcie ta część duszy ukraińskiej, która tęskni za rzeczywistością radziecką. Niemcy zaś, kusząc możliwością emigracji i zarobku, wyrwywają ludzi z ich małych ojczyzn.

Inaczej w tej samej książce widzi obecną rzeczywistość A. Stasiuk. Jemu wystarcza oparte o indywidualne kryteria zakreszenie kręgu Europy Środkowej, granic tego, co przynależy jego wrażliwości. Wszystko, co poza, jest nierealne, a poza tym kręgiem znajdują się obaj sąsiedzi. „Nie ma Niemiec – pisze autor – nie ma Rosji – co przyjmuję z pewnym zdziwieniem, ale też z dyskretną atawistyczną ulgą”²². Ich istnienie nie dotyczy bytowania Środkowoeuropejczyków. Ten arbitralny sąd nie wymaga ze strony autora uzasadnienia, dokonuje się prawem pisarza samodzielnie kształtującego materię swego dzieła i refleksji. Inna sprawa, że z wielu partii późniejszego *Jadąc do Babadag* przeziiera niepokój przed niszczycielskim wpływem tego, co niosą Zachód jako całość i jego modernizacyjna siła, która nie chce pozostawić Europy Środkowej w spokoju, a więc zagraża jej tożsamości.

W literaturze współczesnej naszego regionu świata ważną pozycję zajmuje tzw. literatura małych ojczyzn. Z nurtem tym spokrewniona jest przynajmniej część twórczości J. Andruchowycza, w pełni mieści się zaś tutaj dorobek polskiego pisarza. Cechą tego rodzaju pisarstwa jest oparcie się na indywidualnym sposobie przeżywania danego miejsca przez autora, mityzacja lokalnej historii. Sposobem istnienia zaś owej lokalności jest m.in. przenikanie się kultur, kontakt narodowości. W opisywaniu takowej sytuacji pogranicza niezwykle ważną jest tendencja do unikania zideologizowanych i społecznie uświęconych ocen, przełamywanie negatywnych stereotypów w oglądzie innych narodów²³. W przypadku perspektywy polskiej ulega podważeniu mit utraconych kresów (ściślej: Kresów z wielkiej litery) na rzecz wizji wspólnego dziedzictwa. Bez wątpienia w tym właśnie wartkim dzisiaj nurcie mieści się dialog J. Andruchowycza i A. Stasiuka. Nie funkcjonuje on w sferze resentymentów, lecz współczesności kultury i życia społecznego obu krajów. Być może, cechą dzisiejszych postmodernistycznych dyskursów jest to, że pozytywne stosunki między narodami skuteczniej

²¹ J. Andruchowycz, *Środkowowschodnie rewizje...*, s. 43.

²² A. Stasiuk, *Dziennik okrętowy...*, s. 78.

²³ B. Bakula, *op. cit.*, s. 271 i 276.

kształtują pisarze w oparciu o swe prywatne emocje niż politycy i dyplomaci. Nie można chyba przecenić roli, jaką odgrywa poziom społecznej świadomości, funkcjonowanie pomiędzy narodami wzajemnych wizerunków i stereotypów i walka z tymi ostatnimi. Tu pojawia się miejsce dla ludzi pióra i działań budujących pomosty – jak te powyżej przedstawione. Na ukraińskich obszarach dawnej Galicji zaistniał ruch pragnący reaktywować jej wielokulturowe dziedzictwo. Z tendencją tą w pełnej zgodzie jest też twórczość J. Andruchowycza jako lidera tzw. fenomenu stanisławowskiego. Pisarze z Iwanofrankowska wbrew aktualnym mapom i w sposób ostentacyjny trzymają się nazwy sprzed 1939 roku, polskiej nazwy Stanisławów²⁴. Wierzą, że w tej tradycji odnajdą swe korzenie – korzenie wielokulturowe, ignorujące arbitralność Historii (tej właśnie przez wielkie „H”, próbującej zniszczyć prawdziwą historię utkaną z ludzkiego losu).

Tak jak działania pisarzy, publicystów, artystów, wielkie znaczenie mają te zdarzenia, które dają przedstawicielom różnych narodów szansę na podejmowanie wspólnych dążeń i okazywanie sobie solidarności. Ogromną zmianę w nastawieniu Polaków do Ukrainy przyniosły dni pomarańczowej rewolucji, kiedy z inicjatywy często niewielkich grup entuzjastów nadarzyła się okazja żywej demonstracji poparcia dla ukraińskiej demokracji. Niebiesko-żółte flagi i pomarańczowe kokardki na polskich ulicach i placach spowodowały, że Polacy w cieplejszych barwach zaczęli postrzegać Ukraińców, wobec których mieli dotąd wiele uprzedzeń. Podobną, olbrzymią szansę niesie wspólna organizacja finałów Euro 2012, świeżo przyznana obu krajom. Analiza działań i zdarzeń w zakresie stosunków polsko-ukraińskich pokazuje, jak wiele możliwości istnieje w zakresie polepszania relacji pomiędzy narodami Europy Środkowej, nawet tymi, które posiadają w historii swych wzajemnych kontaktów bolesne karty. Działania takie dają nadzieję na to, że pojęcie Europy Środka znów nabierze treści i żywotności, zaś środkowoeuropejskość – modna dziś w obrębie wielu literatur regionu – stawać się będzie coraz istotniejszym elementem tożsamości narodów tego skrawka świata. Do tego też przyczynia się twórczość dwóch prezentowanych tutaj pisarzy. Tak jak niegdyś podjęto projekt Europy Środka, aby uczynić go sztandarem wolności, tak dzisiaj ma on przynieść wolność od innych zagrożeń wiszących nad środkowoeuropejską tożsamością. Czy nazwiemy je globalizacją, czy inwazją kultury masowej, czy podkreślimy aspekt trzymających się mocno nacjonalizmów, cel jest jeden. Chodzi o to, by Europa Środkowa pozostała sobą, ocalała prawdę o sobie, tj. swe korzenie i poczucie wartości. By uratowana została środkowoeuropejska tożsamość, która nie zanikła dotąd zupełnie mimo wyroków Monachium i Jałty.

²⁴ *Ibidem*, s. 275. Zob. esej J. Andruchowycza, *Tu i tylko tu*, [w:] J. Andruchowycz, *Ostatnie terytorium...*

Bibliografia

- Andruchowycz J., *Ostatnie terytorium. Eseje o Ukrainie*, Wołowiec 2002.
- Andruchowycz J., Stasiuk A., *Moja Europa. Dwa eseje o Europie zwanej Środkową*, Wołowiec 2001.
- Ash T. G., *Czy Europa Środkowa istnieje?*, „Zeszyty Literackie”, Paryż 1987, z. 17.
- Bakuła B., *Proza polska po roku 1990 w dialogu z postmodernizmem oraz wizją Europy Środkowej*, [w:] *Wielokulturowość, tożsamość narodowa, mniejszości na Węgrzech i w Polsce. Język – literatura – kultura*, red. É. Fórián, Debreczyn 2004.
- Borożić M., *Europa Środkowa, wirtualna tęsknota*, „Kafka” 2001, nr 2.
- Brix E., *Przyszłość Europy Środkowej*, [w:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, red. J. Purchla, Kraków 2002.
- Buchowski M., Kołbon I., *Od „Mitteleuropę” do Europy Środkowej: zarys dziejów idei*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2001, z. 19.
- Czarnocki A., *Europa Środkowa. Europa Środkowowschodnia. Geopolityczne a historyczno-kulturowe rozumienie pojęć*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K: „Politologia” 1994, vol. 1.
- Czyżewski K., *Kompleks Atlantydy, czyli Europa Środkowa po końcu świata*, „Borussia” 2001, nr 24/25.
- Europa Środkowa: wspólnota czy zbiorowość*, red. i oprac. R. Zendrowski, Wrocław 2004.
- Kola A. F., *Kategoria „Europy Środkowej” we współczesnych literaturach słowiańskich na przykładzie wybranych utworów (Kundera, Andruchowycz, Stasiuk)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Studia Slavica” 2003, z. 8.
- Konrad G., *Sen o Europie Środkowej*, „Polityka” 1988, nr 46.
- Kundera M., *Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej*, „Zeszyty Literackie”, Paryż 1984, z. 5.
- Miłosz Cz., *O naszej Europie*, „Kultura” 1986, nr 4.
- Rüb M., *Gdzie leży Europa Środkowa?*, „Kafka” 2001, nr 1.
- Siedem granic, siedem kultur i Europa*, red. B. Gołębiowski, Łomża 2001.
- Stasiuk A., *Jadąc do Babadag*, Wołowiec 2004.
- Sny o Europie*, wybór i red. O. Hnatiuk, Kraków 2005.
- Szarota P., *W poszukiwaniu środkowoeuropejskiej tożsamości*, „Kultura i Społeczeństwo” 2000, nr 1.
- Toruńczyk B., *O królach i duchach – z opowieści wschodnioeuropejskich*, „Zeszyty Literackie”, Paryż 1987, z. 20.

Central Europe between policy and privacy: history of an intellectual and emotional conception

The conception of Central Europe has been always contained an idea of freedom. Milan Kundera was the man, who reminded this conception in 1983 as a method of protest against the domination of Soviet Union. After the breakup of the Eastern bloc Central-European identity was admitted to be behind the times and to stand in the way of unification with the European Union. At the beginning of 21st century the idea of Central Europe came into fashion again. This paper deals with the writing of Jurij Andruchowycz and Andrzej Stasiuk. They present a very personal vision of the region of Central Europe. Their conceptions are part of activity of Central Europe's people taken in order to improve relations among nations of the region and to change the consciousness of the society.

Lidia Owczarek

Rozwój lokalizmu w Europie i w Polsce

Wraz z rozpoczęciem integracji europejskiej po II wojnie światowej, nowego znaczenia zaczęły nabierać tożsamość regionalna i lokalna¹. W Europie Zachodniej, głównie za sprawą ożywionych dyskusji w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej na temat relacji między centralizmem, regionalizmem i lokalizmem, jeszcze w latach 70. rozpoczął się proces dewolucji – przenoszenia lub decentralizacji władzy na niższe szczeble w obrębie państwa. W trakcie dokonujących się w Europie przemian wypracowano nowe rozwiązania, których celem stała się demokratyzacja systemów politycznych i odchodzenie od nadmiernej centralizacji. Tendencji tej towarzyszył proces przekazywania coraz większych uprawnień samorządom terytorialnym. W nauce brytyjskiej w końcu lat 70. w okresie dyskusji na temat rozbudowy samorządu terytorialnego i zmiany polityki lokalnej wprowadzono nawet termin „państwo lokalne”. Zaczęły kształtować

¹ Por. E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych po zimnej wojnie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1996, nr 2; G. Bernatowicz, *Nowy europejski regionalizm*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3; *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, red. A. Turska, Warszawa 1990; K. Chorąży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1996; W. Czech, *Samorząd lokalny podstawą demokracji*, Poznań 1993; K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998; *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, Warszawa 1993; B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1988; A. Kukliński, *Polska lokalna a samorząd terytorialny*, Warszawa 1985; *Lokalne struktury polityczne i samorząd terytorialny. Od prób reformowania do ustrojowego przełomu*, Warszawa 1990; *Lokalny system społeczno-polityczny w procesie przemian*, red. A. Lutrzykowski, Warszawa 1990; *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. P. Buczkowski, R. Cichocki, Poznań 1996; P. A. Watt, *Local Government. Principles and Practice*, London 1996.

się nowe mechanizmy władzy². Samorząd terytorialny stał się integralną częścią całego systemu politycznego, istotną przeciwwagą dla tendencji centralistycznych w państwie. W ten sposób w Europie po okresie nadmiernej centralizacji rozpoczął się proces decentralizacji i rozproszenia władzy. Powszechnie została zaakceptowana zasada subsydiarności³. Według jej założeń odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli⁴. W trakcie dyskusji zwyciężył punkt widzenia zakładający, że centralizacja i monolityczność władzy publicznej są nie do pogodzenia ze współczesnym pojmowaniem demokracji. Uznano, że nadmierna centralizacja może spowodować dysfunkcjonalność systemów politycznych. Stąd też ostatecznie zwyciężył pogląd traktujący decentralizację władzy państwowej, realizowaną przede wszystkim poprzez rozwój samorządności terytorialnej, za konieczny i nieodłączny element demokratycznego państwa. Jednocześnie uznano, że kształt procesów decentralizacyjnych w każdym państwie zależy od jego rzeczywistości społeczno-politycznej, tradycji historycznych i uregulowań prawnoustrojowych⁵.

W powojennej Europie dostrzec można, z jednej strony, pogłębiające się procesy integracyjne, z drugiej zaś, rozwój regionalizmu i lokalizmu. Odradzanie się europejskich lokalizmów zaczęto traktować jako korzystne dla integracji europejskiej. Jednocząca się Europa zaczęła być pojmowana jako kontynent współpracujących ze sobą regionów, obszar rozbudowujących się struktur regionalnych i lokalnych, które łączą wspólne tradycje wynikające ze wspólnych korzeni. W krajach Wspólnot Europejskich od końca lat 70. zaczęto zwiększać rolę regionów i wspólnot lokalnych, czemu towarzyszył nowy podział kompetencji między władzą centralną a regionalną i lokalną. Tendencja ta znalazła też odzwierciedlenie w podejmowanych zmianach konstytucyjnych i prawnoustrojowych. W 1992 roku do Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej wpisa-

² Por. F. Saint Queen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.

³ Por. A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 5; *Subsydiarność*, red. D. Mielczarek, Warszawa 1996; Ch. Millon-Pelsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; M. Radwan, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9; A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001; Z. Zgub, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

⁴ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, w: *Wybór Konwencji Rady Europy. Wersja polska*, Warszawa 1999, s. 181.

⁵ *Decentralisation and Democracy*, red. P. Hogett, R. Hembleton, Bristol 1988; *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996; J. Stassen, *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Wrocław 1976; P. Blair, *Tendencje w funkcjonowaniu samorządów lokalnych i procesach demokratyzacji (wnioski i refleksje w świetle przemian zachodzących w krajach Europy)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3; A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.

no zasadę subsydiarności⁶. Za podmiot polityki obok władzy centralnej uznano również władze regionalne i lokalne. Towarzyszy temu rozwój ruchów regionalnych i lokalnych, które uzyskały możliwość artykulacji swoich interesów, dążąc do uzyskania jak najszerszych uprawnień politycznych. Zwolennicy takich rozwiązań zakładają, że zwiększenie roli regionów i wspólnot lokalnych zwiększy podmiotowość społeczności regionalnych i lokalnych.

Określenia takie, jak: „lokalizm”, „lokalny”, „społeczność lokalna” mają wspólny źródłosłów i pochodzą od łacińskiego słowa *localis*, które oznacza konkretne miejsce czy też usytuowanie w szerszej przestrzeni. A więc lokalny to tyle co miejscowy, umiejscowiony lub przypisany do miejsca⁷. Mówiąc inaczej, lokalny oznacza „ograniczony do danego miejsca”, „związany z określonym miejscem w przestrzeni”. Społeczność lokalna to taka, która zajmuje nie „jakąś” przestrzeń, ale przestrzeń konkretną, posiadającą własną nazwę i tradycję społeczną (lokalny to „swój”, „mój”). Lokalność to utożsamianie się z tzw. małymi ojczyznami (ojczyznami prywatnymi). Charakteryzują je silne więzi między mieszkańcami, poczucie tożsamości z zamieszkiwanym terytorium, zaspokajanie podstawowych potrzeb w jego obrębie oraz prawo do decydowania o wszelkich sprawach dotyczących społeczności lokalnej, z wyjątkiem dziedzin zastrzeżonych dla instytucji państwa. Prawo to, realizowane przez władzę lokalną (samorząd terytorialny), odnosi się zarówno do zaspakajania bieżących potrzeb społeczności lokalnej, jak i podejmowania decyzji co do jej rozwoju społecznego i ekonomicznego. Nie ma gotowych recept rozwoju lokalnego, gdyż każdy układ lokalny jest niepowtarzalną kombinacją czynników ludzkich, przyrodniczych, ekonomicznych i zagospodarowania przestrzennego⁸.

Socjologowie podkreślają, że wszelkie społeczności czy też wspólnoty są zbiorowościami terytorialnymi, w ramach których ich członkowie mają możliwość zaspokajania swoich podstawowych potrzeb. W rezultacie zbiorowości tego typu stają się względnie samowystarczalne, niekiedy prowadzi to wręcz do ich odizolowania się od innych⁹.

Trzeba też przypomnieć, że F. Tönnies podkreślał, że społeczność lokalną tworzą osoby zespolone naturalną bądź spontaniczną więzią, zaś poczucie przynależności umożliwia współpracę wszystkich członków grupy, zapewniając jej jedność.

⁶ Por. J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.

⁷ B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, Tychy 2002, s. 15.

⁸ A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 19.

⁹ Por. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 249.

Społeczność lokalna wskutek tego jest organiczną całością, w której życie i interesy poszczególnych członków grupy w znacznym stopniu identyfikują się z życiem i interesami całości¹⁰.

Reasumując, wypada stwierdzić, że społeczność lokalna to zbiorowość terytorialna o specyficznych rodzajach więzi. Gdy więzi te zanikają, następuje powrót społeczności lokalnej do stanu zbiorowości terytorialnych. Badacze podkreślają, że „warunkiem koniecznym powstania społeczności lokalnej jest istnienie zbiorowości społecznej zamieszkującej określone terytorium, stanowiące podstawę codziennej aktywności społecznej mieszkańców oraz przesłankę kształtowania więzi społecznych. Gdy w procesie życia codziennego osobniki wchodzi w trwałe i bezpośrednie związki między sobą, tworząc silne lokalne więzi oraz różne formy, (postacie) organizacji życia zbiorowego, wówczas następuje kształtowanie się społeczności lokalnej”¹¹.

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że zdefiniowanie społeczności lokalnej, precyzyjne jej określenie jest sprawą prostą. Wśród badaczy panuje jednak przekonanie, że łatwiej jest społeczność lokalną opisać niż precyzyjnie zdefiniować. Jeszcze w 1955 roku George Hillery Jr. sporządził rejestr 94 rozmaitych definicji społeczności lokalnej. Od tego czasu pojawiło się wiele nowych ujęć, a termin ten stawał się coraz mniej precyzyjny. W tej sytuacji za trafny trzeba uznać punkt widzenia, zakładający, że nie można koncentrować się na jałowych sporach terminologicznych, przyjmując jednocześnie, że takie pojęcia, jak: lokalizm, lokalny, społeczność lokalna, lokalność stały się fundamentalnymi pojęciami współczesnych nauk społecznych¹².

Społeczności lokalne niemal od zawsze były, obok rodziny, podstawowym elementem struktury społecznej, natomiast gmina stała się ich politycznym i instytucjonalnym wyrazem. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę, obejmujące określone terytorium, stanowią względnie zamknięty system – lokalny układ społeczny¹³. Mówiąc o społecznościach lokalnych, „zakładamy, że cechuje je ograniczona liczba aktorów, a zachodzące między nimi relacje mają charakter bezpośredni. Tych nielicznych aktorów lokalnej sceny łączy pewna wspólnota celów i środków wynikająca ze wspólnoty życia codziennego. Wyzwała ona nierzadko uśpiony potencjał rozwojowy i mobilizuje do zachowań prospołecznych. Długie trwanie takich właśnie społeczności sprawia, iż przypisać im można uniwersa symboliczne, jak określili je przed laty Peter Berger

¹⁰ F. Tönnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, Warszawa 1988.

¹¹ M. Barański, *Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się...*, s. 151–152.

¹² Por. S. Nurek, *Idea społeczności lokalnej w tradycji współczesnej refleksji socjologicznej*, [w:] *Społeczności lokalne. Szkice socjologiczne*, red. J. Wódz, Katowice 1986, s. 11–27.

¹³ B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989, s. 98.

i Thomas Luckmann¹⁴. Chodzi tutaj o zbiór wartości i norm opierających się w znacznym stopniu historycznym przemianom i regulującym zachowania codzienne i odświętne, ustalających ich rytmy czy cykle. Na koniec wreszcie, z uwagi na względnie kompletną oprawę instytucjonalną, społeczności lokalne charakteryzuje swoista autarkia – niemal całe życie tworzących je ludzi upływać może w ich obrębie”¹⁵.

W świecie zachodzą ustawiczne zmiany, następuje ciągły rozwój i postęp we wszystkich dziedzinach życia współczesnych społeczeństw¹⁶. Dotyczy to również społeczności lokalnych, w obrębie których dokonuje się rozwój¹⁷. Generalnie, przez rozwój lokalny rozumiemy procesy świadomie inicjowane i kreowane przez władze lokalne, przedsiębiorców, różne lobby, stowarzyszenia społeczne i kulturalne oraz samych mieszkańców, zmierzające do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych i niematerialnych. Szczególna rola w tych procesach przypada władzom lokalnym (samorządowi terytorialnemu), które zarówno inicjują, jak i koordynują oraz wspierają działania mające na celu pokonywanie barier rozwoju lokalnego albo niedopuszczenie do ich powstawania.

Nadbudową polityczną społeczności lokalnej z reguły jest gmina. Stanowi ona konkretyzację instytucjonalnego i politycznego lokalnego układu społecznego. Znajdują tu odbicie wszystkie zjawiska i procesy społeczne, gospodarcze, kulturalne. To właśnie w konkretnych układach lokalnych wytwarzana jest część dóbr i usług, powstają systemy wartości i style życia, kształtowane są określone zachowania jednostki i całej zbiorowości, tworzy się pewna tradycja, konstytuująca tożsamość lokalną. Podstawę stosunków społecznych w gminie stanowi gospodarowanie, w oparciu o które powstają szczególnego rodzaju więzi społeczne. To właśnie interes gospodarczy poszczególnych społeczności lokalnych przyczynia się do wyłonienia się nowego rodzaju więzi społecznych¹⁸. Lokalny rozwój gospodarczy jest procesem przewidywalnym, planowanym i wdrażanym przez sektor prywatny i publiczny, samorząd terytorialny i społeczności lokalne dzięki spójnym działaniom i programom. Lokalny rozwój gospodarczy to

¹⁴ P. Berger, T. Luckman, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Warszawa 1983.

¹⁵ B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej...*, s. 23.

¹⁶ Por. J. Danecki, *Postęp i regres społeczny (raport z badań 1987–1990)*, Warszawa 1991.

¹⁷ Por. B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1989; A. Piekara, *Terenowa polityka społeczna*, Warszawa 1991; *Inicjatywy lokalne – polskie doświadczenia*, red. J. Drążkiewicz, G. Gęsicka, J. Szczucki, Warszawa 1995.

¹⁸ K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot praktyki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3; J. Machaj, *Rozwój lokalny a tożsamość społeczna mieszkańców*, [w:] *Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Wołk, K. Dzieńdziura, Zielona Góra 2000, s. 83 i n.; J. Machaj, *Strukturalne uwarunkowania podmiotowego rozwoju zbiorowości lokalnych*, Lublin 1994; J. Pretty, *O rozwoju gospodarki lokalnej*, Warszawa 2000.

w gruncie rzeczy proces, dzięki któremu samorząd podnosi jakość życia swoich mieszkańców, tworząc przez to nowe więzi społeczne i pobudzając postęp gospodarczy. Samorząd cel ten osiąga poprzez: promowanie nowych miejsc pracy; efektywne wykorzystanie zasobów lokalnych; efektywne zarządzanie dochodami publicznymi; wspieranie sektora prywatnego ze względu na jego zasadniczą rolę w tworzeniu postępu gospodarczego¹⁹.

Rozwojowi lokalnemu mogą towarzyszyć pewne trudności, a nawet zahamowania. Pojawiają się bariery, a więc czynniki utrudniające bądź uniemożliwiające rozwój lokalny. Można wśród nich wyróżnić czynniki powszechne o charakterze systemowym, które dotyczą wszystkich gmin, jak również czynniki zróżnicowane przestrzennie, o zasięgu lokalnym, subregionalnym bądź regionalnym, którymi najczęściej są: słabo rozwinięta lub przeciążona infrastruktura techniczna i niska jakość usług komunalnych, degradacja środowiska przyrodniczego, niski poziom rozwoju szkolnictwa i wykształcenia ludności, słabo rozwinięta infrastruktura ekonomiczna (banki, giełdy rolne) oraz niski potencjał podatkowy gmin.

Wraz z rozpoczęciem w 1989 roku transformacji systemowej zaczęto akcentować konieczność zmiany podziału administracyjnego kraju. Ważnym elementem decentralizacji i demokratyzacji stało się przywrócenie samorządu terytorialnego²⁰. Była to fundamentalna reforma ustrojowa państwa i pierwszy krok na drodze do budowy społeczeństwa obywatelskiego²¹. Już wtedy podkreślano potrzebę gruntownej i nowoczesnej reformy administracyjnej kraju, która pozwoliłaby wprowadzić instytucję samorządu również na inne szczeble podziału administracyjnego. Rzeczywistość weryfikowała jednoshczeblowy system samorządu terytorialnego, ujawniając jego niedoskonałości i braki. Administracja publiczna wymagała reform, jednak problemem pozostawał ich zasięg i zakres oraz sposób ich realizacji.

Liczne reorganizacje, które przeprowadzono w polskiej administracji po 1989 roku w większości należy zaliczyć do zmian o charakterze modernizacyjnym bądź menedżerskim. Z wyjątkiem reformy gminnej z 1990 roku nie prowadziły one do zasadniczych przekształceń systemowych. Istotnym problemem stała się centralizacja, która w polskim systemie administracyjnym była na tyle

¹⁹ *Strategia rozwoju gospodarczego miast i gmin. Przykłady dobrych rozwiązań*, Warszawa 1999; S. Korenik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym (gminy)*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998; L. S. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń 1994; M. Chlebuś, *Polityka gospodarcza gminy*, Warszawa 1991; T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 1996.

²⁰ *Pomoc z Unii Europejskiej dla Polski. Od transformacji do akcesji*, red. T. Kołodziej, Kraków 2000, s. 225.

²¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 271.

silna, że niweczyła osiągnięcia reformy z 1990 roku²². Jednakże Polska w wyniku realizowanych po 1989 roku reform powoli przekształcała się z kraju niedemokratycznego, zarządzanego centralistycznie w państwo zdecentralizowane, demokratyczne. Znalazło to swój wyraz m.in. w uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe nowej Konstytucji RP. Zmieniły się rola i zadania administracji²³.

W wyniku reformy administracyjnej z 1998 roku nastąpiło odejście od dwustopniowego podziału terytorialnego (gmina, województwo). Z zasady subsydiarności wyprowadzony został wniosek, że samorząd terytorialny powinien posiadać – poza gminą, której znaczenie jest niepodważalne – także inną jednostkę lokalną, która pozwoliłaby na sprawną realizację zadań publicznych. Jednostką taką jest powiat²⁴.

Podstawą reformy administracji publicznej stała się idea unitarnego, obywatelskiego i demokratycznego państwa prawa, które dostosowuje się do wymogów integrującej się Europy. Idea ta została rozwinięta przez następujące przesłanki, zakładające:

- podział administracji publicznej na administrację rządową i samorząd terytorialny,
- decentralizację zadań i kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego,
- subsydiarność realizacji zadań i kompetencji w ramach systemu administracji publicznej,
- zespolenie zadań administracji rządowej w organach administracyjnych o właściwości ogólnej na poziomie wojewódzkim i powiatowym²⁵.

²² *Ibidem*, s. 277.

²³ W. Świesickowski, *Nowa jakość w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 66; P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – różnicowanie regionalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 22 i n.

²⁴ L. Kieres, *Serwis prawa samorządowego. Powiat samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 37.

²⁵ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa 2000, s. 11; R. Buckley, R. Maurer, *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8; M. Jastrzębska, *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8; P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; J. Niczyporuk, J. Stelmasik, J. Szreniewski, W. Taras, *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

Uchwalenie 5 czerwca 1998 roku ustawy o samorządzie powiatowym²⁶, ustawy o samorządzie województwa²⁷, ustawy o administracji rządowej w województwie²⁸ oraz 24 lipca 1998 roku ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁹ rozstrzygnęło kwestię wielostopniowości zasadniczego podziału terytorialnego Polski. Zgodnie z tymi ustawami jednostkami podziału są gmina, powiat i województwo. Nowy ustrój samorządu terytorialnego nie stworzył układu hierarchicznego. Struktury samorządu mają się uzupełniać, a nie nakładać, co stanowi wyraz kompetencyjno-zadaniowej istoty podziału³⁰.

Zdaniem Michała Kuleszy w ramach reformy administracyjnej z 1998 roku udało się zrealizować na dużą skalę trzy odrębne przedsięwzięcia reformatorskie:

- po pierwsze, przeprowadzono wielką reformę podziału terytorialnego państwa. Stworzone zostały warunki do odbudowy więzi lokalnych i do restytucji roli małych i średnich miast jako aktywnych ośrodków życia zbiorowego, do kreowania rozwoju regionalnego, a w szerszej skali – także do terytorialnej reintegracji państwa,

- po drugie, gruntownej reorganizacji uległy struktury i zasady zarządzania: na miejsce systemu scentralizowanego, resortowego i rozproszonego, opartego na czynniku biurokratycznym, wprowadzony został system zdecentralizowany, skonsolidowany terytorialnie i oparty na odpowiedzialności politycznej wybieranych władz (samorząd terytorialny). Oznacza to większą przejrzystość systemu, obywatelską kontrolę administracji wydatków publicznych,

- po trzecie, dokonał się drugi (po gminnym) etap rozległej reformy decentralizacyjnej, polegającej na przekazaniu do samorządu terytorialnego odpowiedzialności publiczno-prawnej oraz uprawnień w zakresie wielu dziedzin życia zbiorowego, do tej pory podległych bezpośredniej kontroli rządu i administracji rządowej³¹.

Wskutek reform administracyjnych z 1998 roku pogłębiły się w Polsce procesy decentralizacji. Wywarły one korzystny wpływ na rozwój lokalizmu. Także w naszym kraju potwierdziło się, że decentralizacja jako forma sprawowania

²⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.

²⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576. Por. także: B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.

²⁸ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 91, poz. 577.

²⁹ Ustawa z 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustaw: Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 99, poz. 631.

³⁰ P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 23.

³¹ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 81.

władzy ma wiele zalet, przyczynia się do podniesienia efektywności zarządzania sprawami lokalnymi. Okazało się, że władze gminne potrafią lepiej i efektywniej wydawać publiczne pieniądze, stworzyć efektywne warunki dla działalności gospodarczej³².

Bibliografia

- Blair P., *Tendencje w funkcjonowaniu samorządów lokalnych i procesach demokratyzacji (wnioski i refleksje w świetle przemian zachodzących w krajach Europy)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Decentralisation and Democracy*, red. P. Hogett, R. Hembleton, Bristol 1988.
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999.
- Dylus A., *Idea subsydiarności a integracja Europy*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 5.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Wybór Konwencji Rady Europy. Wersja polska*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, Tychy 2002.
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Leidinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.
- Millon-Pelsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Pomoc z Unii Europejskiej dla Polski. Od transformacji do akcesji*, red. T. Kołodziej, Kraków 2000.
- Radwan M., *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- Rączka P., Szalewska M., Jędrzejewski T., *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.

³² Por. A. Piskorz-Ryń, *Gmina, powiat, województwo – forma decentralizacji*, „Wspólnota” 1998, nr 49, s. 44; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997; A. Bury, *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.

- Stassen J., *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Wrocław 1976.
- Subsydiarność*, red. D. Mielczarek, Warszawa 1996.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972.
- Tkaczyński J. W., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, Warszawa 1988.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Zgub Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.

**Gospodarcze i społeczne
relacje w Polsce**

Rajmund Mydel

Struktura geograficzno-zawodowa cudzoziemskich pracowników w Polsce

Zarys treści: Opracowanie jest syntetycznym ujęciem problematyki wielkości i struktury geograficzno-zawodowej cudzoziemskiej siły roboczej w Polsce na początku XXI wieku. Zagadnienie powyższe rozważane jest na tle atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych, znajdującej wyraz w rosnącym napływie zagranicznego kapitału, który to proces determinowany jest w zasadniczej mierze wielkością rodzimego rynku, konkurencyjnymi kosztami pracy, silną dywersyfikacją struktury gospodarczej oraz obiecującymi perspektywami wzrostu gospodarczego. Obecność Polski w Unii Europejskiej i coraz szersze otwarcie rynków pracy w krajach starej Unii (UE-15) przyniosły zdecydowany wzrost odpływu rodzimej siły roboczej, drenując w dużym stopniu krajowy rynek pracy. W powyższych okolicznościach uruchomiony został trwały proces napływu do Polski cudzoziemskich pracowników. Przedmiotem analizy objęci będą zasadniczo cudzoziemscy pracownicy z indywidualnymi zezwoleniami na pracę w 2004 roku.

Wprowadzenie

Począwszy od ostatniej dekady XX wieku, Polska weszła w fazę fundamentalnych przemian ilościowych i jakościowych w zakresie gospodarczego wzrostu i rozwoju, który to proces został zasadniczo zdynamizowany akcesją do Unii

Europejskiej w 2004 roku. Jedną z głównych determinant ożywienia ekonomicznego wzrostu oraz przebudowy struktur gospodarczych okazał się ogromny napływ zagranicznego kapitału, głównie w ramach inwestycji bezpośrednich (BIZ), które polegają na organizacji od podstaw nowych firm–przedsiębiorstw (inwestycje typu *greenfield*) lub przejmowaniu krajowych przedsiębiorstw. Podkreślić należy, że wyjątkowa atrakcyjność Polski dla zagranicznych inwestorów wynika nade wszystko z wielkości rynku, względnie niskich kosztów siły roboczej legitymującej się relatywnie wysokimi kwalifikacjami oraz z wysoce optymistycznych prognoz wzrostu gospodarczego kraju, wynikających między innymi z konieczności modernizacji i rozwoju różnych dziedzin gospodarki, wspartej ogromnymi środkami finansowymi z budżetu Unii Europejskiej.

Według danych Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, poczynwszy od 1989 do 2006 roku napłynęło do Polski łącznie 106,9 mld dolarów BIZ. Znamienny jest w tym względzie fakt ich wysokiego wzrostu w dwóch ostatnich latach, który osiągnął w 2006 roku kulminację rzędu 14,7 mld dolarów. Dowodem powyższego trendu napływu BIZ do Polski mogą być lata 2002–2006, kiedy to wartość BIZ wynosiła, odpowiednio: w 2002 – 6,06 mld dolarów; 2003 – 6,42 mld dolarów; 2004 – 7,86 mld dolarów; 2005 – 7,70 mld dolarów, natomiast w 2006 roku wzrosły do poziomu 14,7 mld dolarów. Znaczącym, a jednocześnie nad wyraz pozytywnym elementem napływających BIZ okazuje się systematyczny wzrost wśród nich strukturalnego udziału inwestycji typu *greenfield* (z około 30% w 2001 do ponad 70% w 2006 roku), które poza napływem nowych technologii i unowocześnieniem struktur gospodarczych, w tym głównie przemysłu, tworzą coraz częściej nowe miejsca pracy. Wzrost rynku pracy dokonuje się w tym przypadku zarówno przez budowę od podstaw nowych zakładów czy zakładanie nowych firm, jak też zwiększanie liczby miejsc pracy w przedsiębiorstwach funkcjonujących w ich otoczeniu.

Polska zajmuje także bardzo wysoką pozycję w globalnym procesie tzw. *Business Process Offshoring*, polegającym na przenoszeniu pewnej kategorii działalności usługowej przez międzynarodowe koncerny do krajów charakteryzujących się wysoką jakością świadczonych usług przy równocześnie względnie niskich kosztach pracy. Przenoszenie produkcji usług za granicę, zwane powszechnie *offshoringiem*, wyraża się w świadczeniu usług finansowych, księgowych, informatycznych czy tworzeniu centrów badawczo-rozwojowych przez wielkie światowe–międzynarodowe koncerny. I tak, na przykład swoje centra usługowe utworzyły w Polsce takie międzynarodowe koncerny, jak General Electric, IBM czy Philips, a firmy takie, jak Siemens, Samsung, Motorola czy Hewlett-Packard uruchomiły i rozwijają u nas centra badawczo-rozwojowe oraz przetwarzania danych, zatrudniając nierzadko setki rodzimych inżynierów, informatyków itp.

Tab. 1. Wielkość i struktura geograficzna skumulowanej wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce (według kraju pochodzenia kapitału – powyżej 1 mld dolarów) w 2004 roku

Kraj	Skumulowana wartość zainwestowanego kapitału		Liczba inwestorów
	(mln dolarów)	% ogółu	
Francja	16 026,1	19,0	101
Holandia	11 154,2	13,2	126
USA	10 163,7	12,1	118
Niemcy	10 149,5	12,0	258
Międzynarodowy	4 648,7	5,5	14
Wielka Brytania	4 337,2	5,1	56
Włochy	4 089,3	4,9	67
Szwecja	3 715,2	4,4	60
Belgia	2 902,6	3,4	27
Dania	2 096,2	2,5	50
Szwajcaria	1 617,5	1,9	28
Austria	1 223,7	1,4	40
Korea Południowa	1 167,9	1,4	6
Cypr	1 110,5	1,3	4
Irlandia	1 026,2	1,2	6
Inne kraje	9 049,1	10,7	-
Razem	84 477,6	100,0	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według stanu na koniec 2004 roku*, Warszawa 2005, s. 20.

Biorąc pod uwagę wielkość i strukturę geograficzną skumulowanej wartości BIZ w Polsce w 2004 roku, charakterystyczna jest bezwzględna ich dominacja z krajów UE (około 85% ogólnej wartości), na czele z Francją (19%), Holandią (13,2%) i Niemcami (12,0%), przy względnie wysokiej pozycji USA (12,1% skumulowanej wartości BIZ; zob. tab. 1). Nie mniej znamienna pozostaje struktura branżowa skumulowanej wartości BIZ. W tym zakresie widoczny jest prymat środków zainwestowanych w przemysł (38,1% ogólnej wartości), w ramach którego czołowe miejsca przypadają produkcji sprzętu transportowego (głównie Fiat Auto Poland SA, General Motors Corporation, Volkswagen AG), wytwórstwu artykułów spożywczych (głównie holenderska firma Heineken International B.V., amerykańska Coca-Cola Hellenic Bottling Co., brytyjski Imperial Tobacco PLC, szwajcarski Nestle S.A.) oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego (głównie francuski Thomson Tube and Displays S.A., holenderski Royal Philips Electronics N.V., amerykański General Electric oraz niemiecki Siemens i południowokoreański LG Electronics Inc.).

Drugą co do ważności sferą w zakresie zainwestowanych BIZ okazują się szeroko rozumiana działalność finansowa (w tym pośrednictwo finansowe, ubezpieczenia, zarządzanie funduszami inwestycyjnymi) oraz obsługa nieruchomości. Na tę sferę działalności gospodarczej, stanowiącej ważny czynnik przebudowy struktur gospodarczych Polski, przypadało aż 25,8% skumulowanej wartości BIZ. Względnie wysoką pozycję zajmuje też handel (11,3%), którego materialnym przejawem jest przede wszystkim dynamicznie rozwijana sieć super- i hipermarketów (tab. 2). Prymat w tym względzie wiedzie niemiecki inwestor Metro Group AG, posiadający sieć supermarketów Macro Cash&Carry, Real, Praktiker, Media Markt oraz Metro. Tylko nieznacznie ustępuje mu brytyjski inwestor Tesco PLC, właściciel hipermarketów Tesco i supermarketów Savia.

Naturalnym następstwem wzrostu zagranicznego kapitału w Polsce jest systematyczne poszerzanie rynku pracy, przede wszystkim w wyszczególnionych powyżej działach gospodarki. Skala zapotrzebowania w tej materii dynamicznie wzrasta, gdyż w wielu przypadkach zarówno starzy, jak i nowi indywidualni zagraniczni inwestorzy tworzą w zakładanych przedsiębiorstwach niekiedy od kilku do kilkunastu i więcej tysięcy miejsc pracy. I tak, na przykład na krajowym rynku w zagranicznych firmach najliczniejsza grupa polskich pracowników zatrudniona jest w sieci supermarketów niemieckiej grupy Metro Ag (25,2 tys. osób) oraz brytyjskiego Tesco (25,1 tys. osób). Do liderów należy poza tym francuski Carrefour, w którego sieci supermarketów i sklepów pracuje w Polsce 18 tys. osób. Z kolei największy aktualnie w Polsce zagraniczny inwestor w przemyśle elektronicznym, francuska firma Thompson, zajmująca się produkcją kineskopów i telewizorów, zatrudnia w zakładach w Piasecznie 5,4 tys. pracowników,

a holenderski Philips Lighting w Pile niemal 7 tys. osób. Dynamicznie rozwijany za sprawą zagranicznego kapitału przemysł elektroniczny jest jednym z głównych kreatorów nowych miejsc pracy.

Tab. 2. Wielkość i struktura branżowa skumulowanej wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w 2004 roku

Dział gospodarki	Skumulowana wartość zainwestowanego kapitału (mln dolarów)	% ogółu zainwestowanego kapitału
Rolnictwo i leśnictwo	76,3	0,1
Przemysł	32 119,9	38,1
Budownictwo	2 110,1	2,5
Transport i łączność	7 861,4	9,3
Energetyka	3 207,6	3,8
Handel	9 517,4	11,3
Hotelarstwo i restauratorstwo	885,3	1,0
Finanse, ubezpieczenia i obsługa nieruchomości	21 831,2	25,8
Inne	6 868,4	8,1
Razem	84 477,6	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce...*, s. 27.

Jednym z najbardziej aktualnych przykładów (oraz związanego z tym problemu deficytu siły roboczej) jest południowokoreański koncern LG Philips. Znały od kilku lat z uruchomienia w Mławie fabryki telewizorów zatrudniającej 1,3 tys. osób, rozpoczął realizację w Kobierzycach koło Wrocławia parku technologicznego, gdzie wytwarzany będzie m.in. sprzęt elektroniczny oraz AGD. Zgodnie z planami koncernu, do 2010 roku znajdzie tam zatrudnienie około 12 tys. osób, przy czym już obecnie boryka się on z problemem niedostatku siły roboczej (do uruchomionego w części kompleksu dowozi się obecnie pracowników z miejscowości oddalonych o około 100 km).

Narastający problem deficytu siły roboczej, odczuwany coraz powszechniej także w wielu innych branżach gospodarki (m.in. w budownictwie), może w per-

spektywie najbliższych lat okazać się jednym z istotnych czynników spowalniających rozwój gospodarczy Polski. Zagrożenie jest ogromne nie tylko ze względu na wysoką atrakcyjność kraju dla zagranicznych inwestorów, istnieje także dla krajowych przedsiębiorstw, które mają ogromne potencjalne możliwości rozwijania gospodarczej działalności, w tym rynku pracy, w związku z napływem środków finansowych z Unii Europejskiej. I tak, na przykład w latach 2007–2013 Polska otrzyma z UE 82,1 mld euro (w tym 67 mld euro na realizację wspólnotowej polityki spójności), których obecność uwzględniona została w rządowym dokumencie o nazwie Narodowa Strategia Spójności.

Wydawałoby się, że w warunkach wysokiej stopy bezrobocia, sięgającej aktualnie około 16% (maj 2007), co odpowiada 2 489 tys. osób w wieku aktywności zawodowej, Polska gospodarka nie powinna odczuwać deficytu siły roboczej. Proces niedoboru pracowników na rynku pracy (zarówno tych o niskich, jak i najwyższych kwalifikacjach) będzie z pewnością przybierał na sile. Jedną z determinant jego rozwoju jest coraz szersze otwarcie rynków pracy państw UE. W warunkach możliwości legalnego zatrudnienia oraz zdecydowanie wyższego wynagrodzenia i szerokiego pakietu zabezpieczeń socjalnych w krajach UE-15 systematycznie rośnie strumień emigracji zarobkowej. Charakterystyczny jest przy tym fakt, iż zbiorowość zarobkowych emigrantów tworzą głównie osoby czynne zawodowo na krajowym rynku pracy, przy względnie wysokim udziale bezrobotnych.

Przypomnieć należy, że od czasu przystąpienia Polski do UE do połowy 2007 roku, 9 państw UE-15 otworzyło w pełni swoje rynki pracy dla Polaków. Są to: od 1 maja 2004 roku Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja; od 1 maja 2006 roku Finlandia, Grecja, Hiszpania i Portugalia; od 1 sierpnia 2006 roku Włochy, natomiast od 1 maja 2007 roku Holandia. Według szacunków ośrodka badawczego European Citizen Action Service, od czasu poszerzenia UE (1 maja 2004 roku) do różnych państw Unii wyjechało w celach zarobkowych około 1,2 mln Polaków. Największa ich liczba, szacowana na 540 tys. osób, znalazła zatrudnienie w Niemczech. Lawinowo rosnącym zainteresowaniem wśród Polaków cieszy się rynek pracy w Wielkiej Brytanii, gdzie aktualnie zatrudnionych jest około 270 tys. rodaków, przybyłych do tego kraju w okresie od maja 2004 do marca 2006 roku. Stanowili oni aż 60,9% ogółu cudzoziemskich pracowników przybyłych z nowych państw UE. Nie mniej atrakcyjny dla polskich pracowników okazał się irlandzki rynek pracy, zatrudniający około 120 tys. osób. Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii Polacy stanowią tu większość wśród pracowników przybyłych w powyższym okresie do Irlandii, z udziałem 56,3% („Migration News” 2006, vol. 13, nr 3). Postępujący drenaż rodzimej siły roboczej wynika głównie z korzystniejszych perspektyw rozwoju zawodowego, z którym wiążą się także atrakcyjniejsze zarobki. Na czele listy państw znajduje się w tym

względzie Wielka Brytania, gdzie w przeliczeniu na złote średnia miesięczna płaca w 2005 roku wynosiła 12 tys. zł. Kolejne miejsca zajmowały Niemcy 9,7 tys., Irlandia 9,2 tys., Francja 7,5 tys., Włochy 7,3 tys. oraz Holandia 6,7 tys. zł.

Struktura geograficzno-zawodowa cudzoziemskich pracowników

W świetle prognozowanej wysokiej dynamiki rozwoju ekonomicznego kraju, którego integralnym czynnikiem wzrostu i strukturalnych przemian pozostają bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz znaczący strumień środków finansowych z budżetu UE, wysoki odpływ rodzimej siły roboczej na atrakcyjne finansowo unijne rynki pracy okazać się może jedną z najpoważniejszych barier w procesie budowy silnej i nowoczesnej gospodarki Polski. Uwzględniając rozwijane od przełomu XX/XXI wieku niekorzystne tendencje ruchu naturalnego ludności, znaczone w perspektywie 2050 roku ujemnym wskaźnikiem przyrostu naturalnego rządu –5,9%, wzrostem udziału ludności starej w ogólnej liczbie mieszkańców do 29,6% i realnym spadkiem zaludnienia kraju aż o 12,6% (w okresie 2000–2050), problem deficytu rodzimej siły roboczej okazuje się jak najbardziej realny. Jedną z możliwych form jego złagodzenia czy wręcz eliminacji będzie szersze otwarcie polskiego rynku pracy dla cudzoziemskiej siły roboczej, jak to czynią od lat 60. XX wieku wysokorozwinięte kraje Europy Zachodniej.

Zgodnie ze statystykami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, gromadzącymi m.in. dane o wydanych cudzoziemcom indywidualnych zezwoleniach na pracę w Polsce, średnio na powyższych zasadach zatrudnianych jest w naszym kraju około 15 tys. obcokrajowców rocznie. Znamienne jest przy tym pojawienie się tendencji spadkowej z chwilą przystąpienia Polski do UE, a to za sprawą formalno-prawnych utrudnień dla imigracji cudzoziemskich pracowników, głównie z krajów spoza Unii. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z aktualnym ustawodawstwem cudzoziemiec może wykonywać w Polsce pracę po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wojewodę właściwego dla miejsca prowadzenia działalności pracodawcy. Wniosek o zezwolenie na zatrudnienie cudzoziemca (na określony czas, miejsce, ze sprecyzowaniem warunków pracy i wysokości wynagrodzenia) składa pracodawca; po zatwierdzeniu i wydaniu przyrzeczenia na zatrudnienie przez wojewodę wniosek ten stanowi warunek ubiegania się o wizę. Po uzyskaniu polskiej wizy i przedstawieniu jej w urzędzie wojewódzkim cudzoziemiec otrzymuje ostatecznie zezwolenie na pracę. Podkreślić należy, że powyższe przepisy nie dotyczą obywateli państw tych UE, które zniosły okresy przejściowe w zakresie swobodnego przepływu pracowników.

Według stanu na 2004 rok, spośród 12,4 tys. tej grupy cudzoziemskich pracowników największa ich liczba znalazła zatrudnienie w handlu (30,7% ogółu), nieznacznie wyprzedzając osoby pracujące w przemyśle (27,9%), w którym to

dziale gospodarki notowany jest najwyższy stopień wzrostu strukturalnego udziału w okresie 1996–2004. Równie charakterystyczny jest wysoki udział zatrudnionych w sferze szkolnictwa i nauki (12,2%), finansach (8,7%) oraz w hotelarstwie i gastronomii (7,4% ogółu cudzoziemskich pracowników; tab. 3).

Tab. 3. Zmiany struktury zatrudnienia cudzoziemców z indywidualnymi zezwoleniami na pracę w Polsce w latach 1996–2004

Dział zatrudnienia	% ogółu zatrudnionych cudzoziemców		
	1996	2000	2004
Rolnictwo i leśnictwo	7,5	1,3	1,0
Przemysł	18,0	15,2	27,9
Budownictwo	3,1	5,4	3,4
Transport i łączność	1,8	2,4	2,5
Handel	28,0	33,1	30,7
Hotelarstwo i restauratorstwo	6,0	5,7	7,4
Finanse, ubezpieczenia, obsługa nieruchomości	9,6	10,4	8,7
Szkolnictwo i nauka	13,6	11,9	12,2
Ochrona zdrowia	1,9	1,8	2,8
Inne	10,5	12,8	3,4
Razem	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Korczyńska 2005; *Zezwolenia na pracę udzielone cudzoziemcom w okresie 1.01.–31.12.2004*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

Uwzględniając administracyjne uwarunkowania i procedury w zakresie wydawania cudzoziemcom indywidualnych zezwoleń na pracę oraz strukturę geograficzną BIZ, zauważamy, że aż 67,7% ogółu zatrudnionych w 2004 roku obcokrajowców pochodziło z Europy, przy względnie wysokim udziale Azjatów (24,6%) i dość silnie zaznaczonej obecności obywateli z Ameryki Północnej (5,2%). Udział pracowników z pozostałych regionów świata miał zdecydowanie symboliczny charakter (tab. 4). Typowy dla polskiego rynku pracy cudzoziemców jest relatywnie bardzo wysoki udział pracowników z państw byłego ZSRR

(w tym Rosji), sięgający 35% ogółu tej kategorii osób, dla których Polska jest bardzo atrakcyjnym miejscem zatrudnienia z ekonomicznego punktu widzenia.

Tab. 4. Struktura regionalna cudzoziemców z indywidualnymi zezwoleniami na pracę w Polsce w 2004 roku

Region	Liczba pracowników	% ogółu
EUROPA	8 327	67,2
w tym:		
UE-15	3 362	27,2
UE-25	3 593	29,0
kraje byłego ZSRR	4 314	34,8
AZJA	3 040	24,6
AMERYKA PÓŁNOCNA	642	5,2
AMERYKAŁACIŃSKA	107	0,9
AFRYKA	164	1,3
AUSTRALAZJA	72	0,6
Nieustalone regiony	29	0,2
Razem	12 381	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zezwolenia na pracę...*

Z perspektywy udziału poszczególnych państw charakterystyczny jest prymat obywateli Ukrainy (20,9%), wyprzedzających zdecydowanie drugich na liście Wietnamczyków (8,6% ogółu cudzoziemców z indywidualnymi zezwoleniami na pracę). Znamienna jest tu jednocześnie względnie wysoka pozycja Niemców (7,8%) oraz Francuzów (5,3%), co determinowane jest faktem, że kraje te tworzą ścisłą czołówkę w zakresie skumulowanej wartości BIZ oraz liczby inwestorów (tab. 1 i 5). Skutkiem tego stanu rzeczy jest obecność w Polsce relatywnie licznej grupy właścicieli działających w Polsce firm–przedsiębiorstw oraz rzeszy pracowników o najwyższych kwalifikacjach zawodowych (personelu kierowniczego, ekspertów, konsultantów).

Warto w tym miejscu podkreślić, iż spośród ogólnej liczby 12,4 tys. cudzoziemców zatrudnionych na zasadzie wydanych indywidualnych zezwoleń na pracę w 2004 roku, aż 40,7% stanowili właściciele firm. Kolejnych 25,9% zezwoleń wydano ekspertom i personelowi zarządzającemu, natomiast pozostałe 33,3% odnosiło się do robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych.

Ci ostatni najliczniej reprezentowani byli wśród Ukraińców (62,6% ogółu pracujących obywateli tego kraju) oraz Białorusinów (50,9%).

Tab. 5. Cudzoziemcy z indywidualnymi zezwoleniami na pracę w Polsce (powyżej 100 osób) w 2004 roku

Kraj pochodzenia	Liczba osób	% ogółu	Kraj pochodzenia	Liczba osób	% ogółu
Ukraina	2 588	20,9	Japonia	228	1,8
Wietnam	1 063	8,6	Korea Południowa	212	1,7
Niemcy	970	7,8	Austria	178	1,4
Białoruś	664	5,4	Dania	164	1,3
Francja	655	5,3	Mongolia	132	1,1
Rosja	532	4,3	Belgia	128	1,0
USA	518	4,2	Kanada	124	1,0
Turcja	442	3,6	Czechy	114	0,9
Indie	425	3,4	Szwecja	110	0,9
Włochy	383	3,1	Mołdawia	110	0,9
Wielka Brytania	293	2,4	Bułgaria	110	0,9
Armenia	268	2,2	Pozostałe kraje	1 483	12,0
Chiny	256	2,1	Razem	12 381	100,0
Holandia	231	1,9			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zezwolenia na pracę...*

Nie mniej typowy dla zatrudnionych w Polsce obywateli Ukrainy jest fakt, że niemal 30% spośród nich znalazło zatrudnienie w szkolnictwie i nauce, w tym jako pracownicy naukowcy renomowanych uczelni wyższych. Zaznacza się także ich znacząca obecność w przemyśle (24,5%) oraz handlu (22,3%), przy względnie bardzo niskim udziale w budownictwie (1,8%), podczas gdy to w budownictwie właśnie Ukraińcy są wszechobecni, tyle że pracują bez urzędowego zezwolenia, czyli na czarno (tab. 6). Ze względu na najliczniejszą reprezentację Ukraińcy zajmują z reguły najważniejsze miejsce wśród oficjalnie zatrudnionych cudzoziemców w różnych działach polskiej gospodarki. W 2004 roku obywate-

le tego kraju stanowili aż 50,1% ogółu cudzoziemców zatrudnionych w szkolnictwie i nauce, 40,5% w ochronie zdrowia oraz 18,4% w przemyśle. Drugi pod względem liczebności Wietnamczycy (1 063 osoby) przeważnie zajmowali się handlem (60,9% ogółu legalnie zatrudnionych obywateli tego kraju), przy względnie wysokim udziale zatrudnionych w gastronomii (31,3%), gdzie dominowali pośród wszystkich zatrudnionych cudzoziemców z udziałem 36,2%. W zdecydowanej większości reprezentowali oni zbiorowość właścicieli funkcjonujących podmiotów gospodarczych (66,1% ogółu), podczas gdy pozostałą ich część stanowili pracownicy o niskich kwalifikacjach zawodowych.

Tab. 6. Struktura zatrudnienia wybranych cudzoziemców z indywidualnymi zezwoleniami na pracę w Polsce w 2004 roku

Dział zatrudnienia	% ogółu zatrudnionych danej kategorii narodowościowej				
	Obywatele UE-15	Ukraińcy	Wietnamczycy	Niemcy	Francuzi
Przemysł	42,4	24,5	7,0	49,2	39,8
Budownictwo	6,5	1,8	-	6,2	8,2
Handel	22,3	22,3	60,9	18,5	30,4
Hotelarstwo i restauratorstwo	2,1	1,9	31,3	1,7	4,0
Finanse, ubezpieczenia	15,3	4,1	0,6	15,4	11,5
Szkolnictwo i nauka	5,6	29,8	-	3,1	3,0
Ochrona zdrowia	0,3	5,3	-	0,5	-
Inne	5,5	10,3	0,2	5,4	3,1
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zezwolenia na pracę...*

Spośród krajów członkowskich UE najliczniej reprezentowani byli na polskim rynku pracy obywatele Niemiec oraz Francji. Znajdowali oni zatrudnienie przede wszystkim w przemyśle, natomiast dwa kolejne miejsca przypadły w udziale handlowi oraz działalności w szeroko rozumianej sferze finansowej. W przypadku obu narodowości reprezentowani byli oni głównie przez właścicieli firm

(51,1% wśród Niemców i 61,2% spośród Francuzów), przy sięgającej średnio 30% zbiorowości ekspertów, konsultantów i personelu kierowniczego oraz symbolicznej wręcz obecności pracowników o najniższych kwalifikacjach.

Powyższe rozważania dowodzą, że w ramach indywidualnych zezwoleń na pracę dla obcokrajowców napływ cudzoziemskich pracowników do Polski jest bardzo niewielki w stosunku do potencjału gospodarczego kraju oraz skali emigracji zarobkowej Polaków do wysokorozwiniętych krajów Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej. Wydaje się jednak, że koniec pierwszej dekady XXI wieku okazać się może przełomowym w tym względzie, gdyż podkreślana atrakcyjność Polski dla inwestycji zagranicznych czy przyznane przez UE środki finansowe, które muszą zostać wykorzystane do 2013 roku, staną się głównymi determinantami dynamicznego rozwoju rynku pracy, a co za tym idzie, zapotrzebowania na siłę roboczą. Nałoży się na to pełne otwarcie rynków pracy w krajach UE oraz swobodny przepływ obywateli państw tego ugrupowania, które nasilą procesy migracyjne, także na tle pozaekonomicznym. Wzmocnione zostaną one niekorzystnymi z gospodarczego punktu widzenia transformacjami struktur demograficznych, w tym nasilającego się procesu demograficznej recesji i starzenia się ludności Polski. Integralnym, a dziś mało docenianym elementem rosnącego deficytu siły roboczej okaże się wzrost poziomu i jakości życia Polaków, którzy na wzór wysokorozwiniętych społeczeństw UE nie będą chcieli podejmować pewnego rodzaju prac, w tym zagrażających zdrowiu czy w systemie wielozmianowym, a przy tym nisko płatnych. Okoliczności powyższe sprawiają, że idąc za przykładem starych państw UE, Polska będzie zmuszona opracować dojrzałą politykę napływu i zatrudnienia cudzoziemskich pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem obywateli z państw Europy Wschodniej oraz Azji. Doraźnym rozwiązaniem może być aktywny werbunek obcokrajowców, prowadzony bądź to przez przedsiębiorstwa notujące głęboki deficyt pracowników, bądź przez specjalistyczne firmy zajmujące się poszukiwaniem pracowników w kraju i za granicą.

Bibliografia

- Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według stanu na koniec 2004 roku*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, 2005.
- Korczyńska J., *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

„Migration News” 2006, vol. 13, nr 3, July, London (migration.ucdavis.edu).

Mydeł R., *Demograficzne problemy Unii Europejskiej 2000–2050*, Fogra, Kraków 2004.

Pięćsetka Polityki 2006, *Doroczny ranking krajowych przedsiębiorstw*, „Polityka” 2007, nr 17/18 (2602).

Zezwolenia na pracę udzielone cudzoziemcom w okresie 1.01.–31.12.2004, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

Geographic-occupation structure of foreign workers in Poland

Poland as a member of the EU with large volume of low-cost but qualified man power, is an area growing inflow of foreign capital. The most of foreign investment are realized in the form of greenfield, created thousands of new places of work.

Simultaneously, Poland is traditionally emigration country on an economic background. From the date of accession to the EU (1.05.2004) about 1,2 million Polish migrate to the old EU countries (EU-15), mainly to Germany (540 th.), UK (270 th.) and Ireland (120 th.). In this situation growing number of home and foreign establishments feel a shortage both qualified workers and unskilled labour.

The Polish Ministry of Labour and Social Policy reported that in 2004, 12 381 foreigners received individual permission to work in Poland. They included 2 588 (20.9 per cent) Ukrainians, 1063 (8.6 per cent) Vietnamese, 970 (7.8 per cent) Germans, 664 (5.4 per cent) Belorusien and 655 (5.3 per cent of total number) the French (Table 5). Foreign workers employed mainly in trade (30.7 per cent); manufacturing (27.9 per cent); education (12.2 per cent) and the financial and real estates activities (8.7 per cent of total – Table 3). From the point of view of qualification, 40.7 per cent were owners, 25.9 per cent of managers, experts and consultants and the rest, 33.4 per cent of skilled and unskilled workers.

Izabela Kapera

Akcesja do Unii Europejskiej a turystyka w powiatach na przykładzie powiatu limanowskiego

Wstęp

Głównym celem pracy jest ocena wpływu akcesji do Unii Europejskiej na rozwój turystyki w powiatach na przykładzie powiatu limanowskiego. Interesująca dla autorki była odpowiedź na pytanie, czy proces integracyjny powodujący zwykle ułatwienia dla turystyki przyczynił się do postępu w tej dziedzinie, czy też ma działanie przeciwne na skutek nasilenia się zagrożenia konkurencyjnego. Decyzja o członkostwie stworzyła zapotrzebowanie na głęboką wiedzę o spodziewanych skutkach integracji. Zapotrzebowanie tym większe, iż ze względu na niedługą historię obecnego podziału administracyjnego Polski, w dalszym ciągu niewiele jest szczegółowych prac o charakterze naukowym dotyczących powiatu limanowskiego (Kopera 2005). Istnieje natomiast szereg opracowań przewodnikowych oraz związanych z tematyką unijną rozpatrywaną w skali kraju. Spośród ostatniej grupy szczególnie pomocne okazały się publikacje poruszające kwestie dostosowawcze w dziedzinie turystyki (Jarmuł, Wrona, Zawistowska 2003). Rozpatrywanie zagadnień teoretycznych wymagało odniesień do

literatury z zakresu turystyki (Warszyńska, Jackowski 1978; Lijewski i in. 2002). Praca napisana została w oparciu o badania własne i literaturę. Poza obserwacją, wywiadami z mieszkańcami i władzami powiatu, pracownikami obiektów turystycznych posłużono się także analizą danych statystycznych. Problematyka zaprezentowana w pracy została podzielona na dwie części. W pierwszej przedstawiony jest badany obszar pod kątem sytuacji społeczno-ekonomicznej, a następnie w związku z rozwijającą się w regionie turystyką. Pomocne w tym względzie okazały się dane uzyskane w Urzędzie Statystycznym w Limanowej. Na ich podstawie ukazano obecny poziom rozwoju ekonomicznego powiatu limanowskiego oraz dokonano porównania zagospodarowania turystycznego w czasie poprzedzającym akcesję do UE i w chwili obecnej. Część druga prezentuje wyniki badań.

Teren badań. Sytuacja społeczno-ekonomiczna

Powiat limanowski leży w województwie małopolskim i stanowi 6,3% jego powierzchni (952 km²). Otoczony jest przez powiaty: myślenicki, bocheński, brzeski, nowosądecki, nowotarski. Znajdują się tu dwie gminy miejskie: Mszana Dolna i Limanowa oraz dziesięć gmin wiejskich: Dobra, Jodłownik, Kamienica, Laskowa, Limanowa, Łukowica, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Słupnice, Tymbark. Liczba ludności w powiecie na koniec 2005 roku wynosiła 12 1508 mieszkańców, a wskaźnik gęstości zaludnienia kształtował się na poziomie 128 osób na km². Dla całego województwa małopolskiego wskaźnik ten był znacznie wyższy i wynosił 215 osób na km².

W powiecie limanowskim więcej zawieranych jest małżeństw, więcej notuje się urodzeń i wyższy jest przyrost naturalny niż średnie dla województwa małopolskiego. W Małopolsce ostatni ze wskaźników w 2005 r. wynosił 1,08 na 1000 osób, a w powiecie 5,22 na 1000 osób. Podczas gdy dla całego województwa małopolskiego notowane jest dodatnie saldo migracji, z powiatu limanowskiego ludność odpływa. Saldo migracji stałych na rok przed wstąpieniem do UE wynosiło dla powiatu – 24, a w rok po akcesji – 146. Powodów wyludniania się obszaru należy upatrywać we względach ekonomicznych. Powiat limanowski charakteryzują jedno z najniższych w skali województwa małopolskiego wskaźniki dotyczące wynagrodzenia. Na badanym obszarze wyższa też jest stopa bezrobocia (19,3%) niż ta charakterystyczna dla całego województwa małopolskiego (11,4%). Mimo wysokiego bezrobocia liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON jest duża, ale nie notuje się tu większych zmian w stosunku do okresu sprzed akcesji do UE. W obu przypadkach było to ponad 6300 podmiotów. Na podkreślenie zasługuje fakt, że na badanym obszarze działają Powiatowy Punkt Wspierania Przedsiębiorczości i Obsługi Inwe-

stora, Rada Przedsiębiorczości oraz utworzona w Limanowej Strefa Aktywności Gospodarczej.

Region ma charakter rolniczy. Przeważają małe, rozdrobnione gospodarstwa. Nadmienić należy, że charakteryzuje się on dużo wyższym wskaźnikiem lesistości niż województwo małopolskie (powiat limanowski 38,5%, Małopolska 28,4%).

W nowych warunkach miasta i wieś Limanowszczyzny (głównie: Limanowa, Tymbark) poszukują kontaktów gospodarczych i kulturalnych poza krajem. Obecnie oprócz umowy partnerskiej z Dolnym Kubinem miasto Limanowa posiada porozumienia o współpracy z Wathlingen (Niemcy), Truskawcem (Ukraina), Nagykallo (Węgry), Niles (USA), a także utrzymują przyjazne stosunki z gminą Drimmelen w Holandii oraz działającym w Mondeville Towarzystwem France-Pologne¹. Limanowa jest także członkiem Transgranicznego Związku Euroregion Tatrzy. Również gmina wiejska Limanowa współpracuje z miastami spoza kraju. W 1995 r. przedstawiciele tej gminy nawiązali współpracę z miastem Rimini (Włochy), a w 1996 r. z bawarską gminą Grainet (Niemcy), w 2001 r. podpisana została umowa o współpracy z gminą Oravska Poruba (Słowacja)². Kolejna gmina, Tymbark, ma partnerów z Whaley Bridge (Wielka Brytania), Brachstedt (Niemcy), Quievrain (Belgia), Murca (Portugalia), Pakostane, Bizovac (Chorwacja), Spis-ske Vlachy Načpały (Słowacja), Verbivka (Ukraina)³. Współpraca dotyczy różnych dziedzin, na przykład: gospodarki, kultury, sztuki, nauki i turystyki, a także wymiany młodzieży, prac sezonowych, wymiany poglądów oraz doświadczeń.

Turystyka na badanym obszarze

O randze walorów turystycznych na terenie powiatu limanowskiego decydują zarówno elementy środowiska naturalnego, jak i czynniki antropogeniczne. Rozmieszczenie bazy noclegowej, gastronomicznej i towarzyszącej charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami na terenie powiatu limanowskiego. Szczególnie widoczne są one na przykładzie oferty noclegowej dla turystów. Najwięcej obiektów noclegowych posiada Mszana Dolna (gmina wiejska) i leżąca nieopodal gmina Niedźwiedź. Żadnego natomiast nie mają: Jodłownik, Lukowica, Słopnice. Ogółem w 2005 r. na terenie powiatu limanowskiego znajdowało się 30 obiektów noclegowych, które dysponowały 1856 miejscami noclegowymi (tab. 1). Dla porównania, ich liczba w sąsiednich powiatach kształtowała się następująco: nowosądecki – 190, nowotarski – 130, myślenicki – 17, bocheński – 17, brzeski – 6.

¹ www.miesto.limanowa.pl.

² www.ug.limanowa.pl.

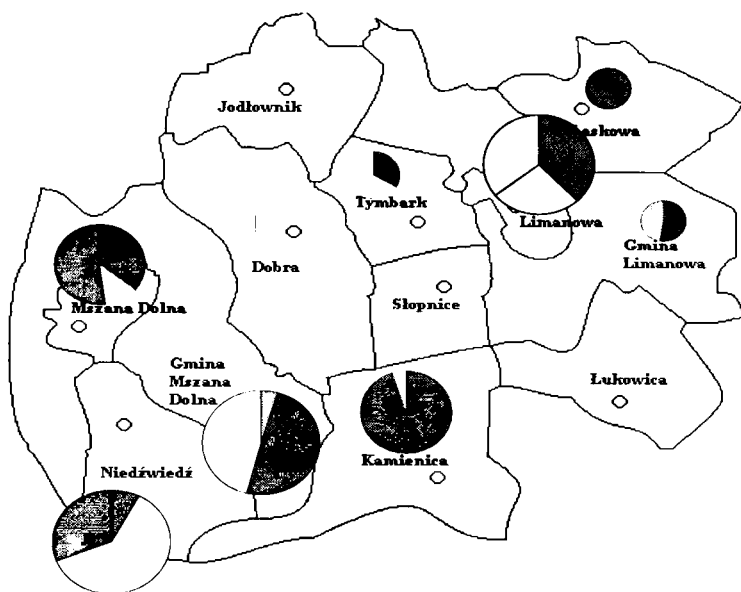
³ www.tymbark.pl.

Tab. 1. Baza noclegowa i korzystający z noclegów w powiecie limanowskim (w latach 2003–2005)

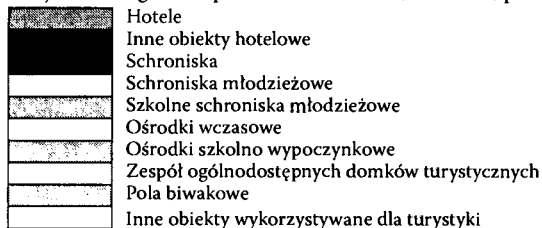
Rok	2003	2004	2005
Miejsca noclegowe	2085	2015	1856
Korzystający z noclegów	22243	25435	25090

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Limanowej.

Rys. 1. Rozmieszczenie i struktura bazy noclegowej w powiecie limanowskim w 2005 r.



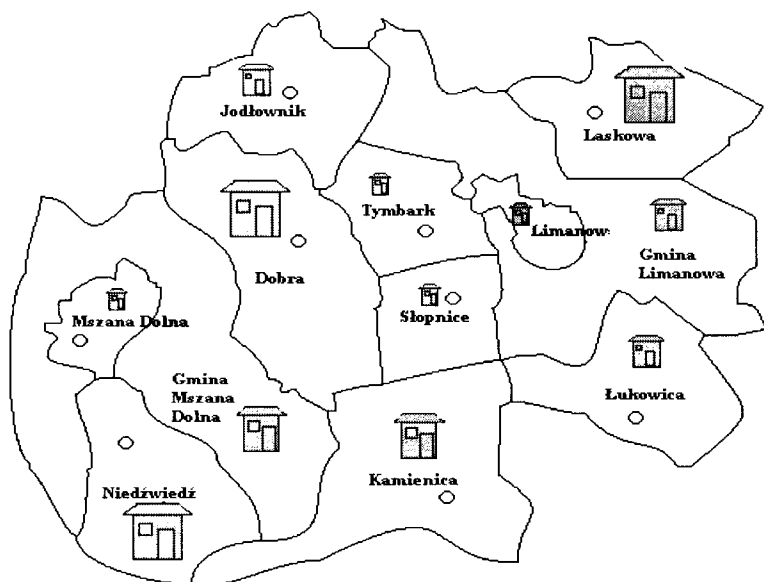
Miejsca noclegowe w przedziałach: 1–100, 101–300, powyżej 300.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Limanowej.

Na terenie powiatu limanowskiego turyści mogą również korzystać z noclegów w gospodarstwach agroturystycznych (rys. 2). Ich liczba systematycznie wzrasta. Od 2004 roku do chwili obecnej zwiększyła się o około 15%. Gospodarstwa agroturystyczne na terenie powiatu limanowskiego grupują się w stowarzyszenia, które prowadzą szkolenia, działalność promocyjną, biorą udział w targach turystycznych. Zwiększenie oferty turystycznej wymaga jednak przeprowadzenia akcji informacyjnej wśród rolników w poszczególnych gminach i zwiększenia wysiłków w celu promocji regionu na zewnątrz powiatu limanowskiego.

Rys. 2. Gospodarstwa agroturystyczne w gminach powiatu limanowskiego (2007)



Liczba gospodarstw agroturystycznych w gminach w przedziałach: 0–5, 6–10, 11–20, powyżej 20.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Urzędów Gmin.

Na podstawie danych statystycznych dotyczących liczby turystycznych miejsc noclegowych i liczby ludności miejscowej w poszczególnych gminach powiatu oraz wskaźnika funkcji turystycznej według R. Baretje'a i P. Deferta:

$$Tf(t) = L \times 100 / P$$

L – liczba turystycznych miejsc noclegowych

P – liczba ludności miejscowej

– wykonane zostały obliczenia. Wynika z nich, że najlepiej rozwiniętą funkcję turystyczną mają gminy: Niedźwiedź, Mszana Dolna (gmina miejska), Mszana Dolna (gmina wiejska), Kamienica, czyli te leżące na zachodzie i południu powiatu, bliżej Gorców i trasy do Zakopanego. Dla miejscowości o niewielkim zagospodarowaniu wskaźnik ten jest stosunkowo niski (1–100)⁴.

W powiecie limanowskim w przypadku żadnej z gmin nie osiąga 10. Niemniej wyliczenia oparte na wskaźniku R. Baretje'a i P. Deferta pomogły wykonać ranking poszczególnych gmin pod względem rozwoju funkcji turystycznej. Ranking ten znalazł potwierdzenie w książce *Geografia turystyki Polski*, gdzie w zestawieniu prezentującym turystyczną bazę noclegową w podstawowych jednostkach administracyjnych mających co najmniej 500 miejsc noclegowych (31 lipca 1999 r.) autorzy umieścili Mszanę Dolną (gmina wiejska) i Niedźwiedź jako dwie spośród trzydziestu innych branych pod uwagę w województwie małopolskim⁵.

W powiecie limanowskim, jak i w całej Małopolsce istnieje znaczne zróżnicowanie w korzystaniu z noclegów w zależności od miesięcy w roku. Najwięcej turystów nocuje tu w okresie od czerwca do sierpnia. Noclegi udzielone w powiecie limanowskim stanowią zaledwie 1% wszystkich noclegów udzielonych w województwie w 2005 r. Jest to dziesięciokrotnie mniej niż w sąsiednim powiecie nowosądeckim, ale o około połowę więcej niż w powiatach brzeskim i myślenickim. W ostatnich latach liczba osób korzystających z noclegów malała. Dopiero w okresie 2003–2004 widoczny jest wzrost do ponad 25 435 korzystających z noclegów w roku wejścia Polski do UE.

Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku gości zagranicznych: najwięcej (848) osób w 2004 r. i rok później spadek do 681. Cudzoziemcy w powiecie limanowskim nie stanowią nawet 0,1% z całej liczby odwiedzających Małopolskę zagranicznych gości. Każdy z ościennych powiatów jest chętniej odwiedzany przez turystów spoza Polski.

Wyniki

Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej jest w powiecie limanowskim widoczny w związku ze zmianami prawnymi w dziedzinie turystyki, z napływającymi z UE funduszami oraz zwiększonym zainteresowaniem tematyką unijną. Rozpoczęcie przez Polskę procesu integracji z Unią Europejską wymusiło na naszym kraju podjęcie szeregu działań dostosowawczych w kwestii uregulowań prawnych. Działania dostosowawcze prowadzone w latach 1995–2003 przez

⁴ J. Warszyńska, A. Jackowski, *Geografia turystyki*, Warszawa 1978.

⁵ T. Lijewski, B. Mikułowski, J. Wyrzykowski, *Geografia turystyki Polski*, Warszawa 2002.

organy odpowiedzialne za sprawy turystyki dotyczyły następujących obszarów tematycznych:

- 1) ochrony konsumentów,
- 2) małych i średnich przedsiębiorstw turystycznych,
- 3) swobody podejmowania działalności gospodarczej i świadczenia usług,
- 4) statystyki turystyki⁶.

Poza tym w odniesieniu do turystyki znaczącą rolę odgrywają regulacje z zakresu transportu, ochrony środowiska, podatków i formalności granicznych takich, jak: wydawanie paszportów i wiz, opłaty celne, ograniczenia związane z wywozem i przywozem walut obcych i krajowych środków płatniczych oraz przepisy sanitarne. Nie bez znaczenia dla turystyki pozostają także uregulowania w zakresie podatków.

Wpływ akcesji do Unii Europejskiej na turystykę w aspekcie prawnym jest już dzisiaj widoczny w powiecie limanowskim. Część z tych zmian weszła w życie wraz z *Ustawą o usługach turystycznych*, czyli 1 lipca 1998 r. lub poprzez późniejsze nowelizacje. Podmioty działające w branży turystycznej stosują je więc od kilku lat, najczęściej nie wiedząc, że mają one źródło w prawie UE.

Powszechnie znany jest natomiast wpływ polityki regionalnej Unii w związku z napływającymi funduszami. Dotyczy to zarówno instytucji samorządowych, jak i osób indywidualnych – szczególnie rolników. W latach 1999–2004 ponad 30 mln zł ze środków programowanych przez samorząd wojewódzki dla powiatu limanowskiego stanowiły środki pomocowe (Phare oraz Bank Światowy)⁷. Środki są przeznaczone głównie na przebudowę dróg, rozbudowę sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, a ostatnio coraz częściej na działania w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej i szans na rynku pracy mieszkańców regionu.

Poza aspektami prawnymi i finansowymi wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej można analizować pod względem wzmożonego zainteresowania tematyką unijną, a w tym organizowaniu licznych szkoleń, konferencji zarówno dla pracowników urzędów, jak i przez urzędy dla określonych grup odbiorców. Trudno jednak określić, czy zmiany te mają charakter długotrwały ze względu na zbyt krótki czas, jaki upłynął od akcesji.

Dodatkowo niektóre z tych zmian nie mogą być jednoznacznie uznane za następstwo wejścia do UE. Biorąc zaś pod uwagę te wymierne, związane z napływem środków unijnych, trzeba powiedzieć, że część programów jest w trakcie realizacji, a skutki ich wdrażania będą obserwowane w kolejnych latach.

⁶ J. Jarmuł, J. Wrona, H. Zawistowska, *Wpływ harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej na prawo turystyczne*, Warszawa 2003.

⁷ www.malopolskie.pl; I. Kapera, *Perspektywy rozwoju turystyki w powiecie limanowskim wobec akcesji do Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

Problem stanowi wyjaśnienie przełożenia realizowanych programów na ruch turystyczny, zważywszy, że w rok po wejściu do UE zmniejszyła się liczba obiektów noclegowych, zmniejszyła się też prawie we wszystkich gminach wartość wskaźnika rozwoju funkcji turystycznej. W 2005 r. zmniejszyła się także w porównaniu z rokiem 2004 liczba korzystających z noclegów. W ciągu trzech lat w skali całego powiatu zwiększyły się natomiast o ponad 20% liczba placówek gastronomicznych i o około 15% liczba gospodarstw agroturystycznych.

Skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej będą z pewnością obserwowane i analizowane wielokrotnie w najbliższych latach, ale już teraz pojawiają się opinie w sprawie ewentualnych zagrożeń, jakie niosą ze sobą procesy integracji. Rozpatrywanie ich w kontekście turystyki na obszarze powiatu limanowskiego jest utrudnione ze względu na mikroskalę tego zjawiska. Niemniej szansą na zmniejszenie zagrożeń może być rozwijająca się współpraca z miastami partnerskimi, szczególnie widoczna na przykładzie gmin: Limanowa i Tymbark. Zwiększenie konkurencyjności powiatu w dziedzinie turystyki wymaga większych nakładów inwestycyjnych, głównie w celu poprawy standardu bazy noclegowej pod kątem grupy średniozamożnych turystów z UE i promocji regionu.

Bibliografia

- Jarmuł J., Wrona J., Zawistowska H., 2003, *Wpływ harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej na prawo turystyczne*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- Kapera I., 2005, *Perspektywy rozwoju turystyki w powiecie limanowskim wobec akcesji do Unii Europejskiej*, praca doktorska, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.
- Lijewski T., Mikułowski B., Wyrzykowski J., 2002, *Geografia turystyki Polski*, PWE, Warszawa.
- Warszyńska J., Jackowski A., 1978, *Podstawy geografii turystyki*, PWN, Warszawa.

Publikacje internetowe:

www.miesto.limanowa.pl.

www.tymbark.pl.

www.stat.gov.pl.

www.ug.limanowa.pl.

Źródła statystyczne:

Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2006 r., 2007, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa

Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie małopolskim w 2003 r., 2004, Urząd Statystyczny w Krakowie.

Ludność, ruch naturalny i migracje w województwie małopolskim w 2005 r., Urząd Statystyczny w Krakowie.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym, 2006, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Turystyka w województwie małopolskim w latach 2002–2003, 2004, Urząd Statystyczny w Krakowie.

Turystyka w województwie małopolskim w latach 2004–2005, 2006, Urząd Statystyczny w Krakowie.

Województwo małopolskie, podregiony, powiaty, 2004, Urząd Statystyczny w Krakowie.

Województwo małopolskie, 2006, Urząd Statystyczny w Krakowie.

Accession to the European Union and tourism in district on the example of the Limanowa district

The main purpose of this work is to estimate the influence of Poland's accession to the European Union on the development of tourism in districts on the example of the Limanowa district. The work is based both on the author's own research (interviews, analysis of statistics) and on secondary literature. The Limanowa district is in the Malopolska region and it covers 6.3% of the region's area (952 km²). It is a place with high unemployment rate and low average salaries but which is potentially interesting for tourists. Poland's accession to the EU is noticeable due to changes in legal regulations in the field of tourism, the increase of interest in UE, and inflow of funds from the EU. Accession has led to many discussions about economic and social threats. Such discussions and willingness to imitate the models give an impulse to the local development and to conclude agreements with the towns in another countries.

Ilona Suprynowicz

Recykling odpadów opakowaniowych w Polsce w świetle przepisów Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej uwarunkowane było spełnieniem licznych wymogów, w tym dostosowaniem prawa do regulacji obowiązujących w państwach wspólnoty. Jednym z obszarów, który wymagał wdrożenia odpowiednich dyrektyw UE do prawodawstwa polskiego, była gospodarka odpadami opakowaniowymi. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, zużyte opakowania stanowią jedną trzecią masy i jedną drugą objętości powstających odpadów komunalnych. Ograniczenie tego strumienia stanowi jeden z ważniejszych celów polityki ekologicznej państwa, a zarazem niezbędny warunek konsolidacji Polski z krajami Unii Europejskiej w działaniach na rzecz ochrony środowiska.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił kilka ustaw, które zawierają wiele nowych regulacji i rozwiązań w kwestii gospodarowania odpadami, obowiązujących dotychczas w krajach Unii Europejskiej¹. Podstawowym aktem prawnym, stanowiącym bazę praktycznej realizacji przez państwo polskie wytycznych dyrektyw dotyczących odpadów, jest ustawa z 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Zawarte w niej postanowienia opierają się na nowych, wydanych również w 2001 roku przepisach ustawy, jakimi są Prawo

¹ J. Zwoździak, *Człowiek – Środowisko – Zagrożenie*, Wrocław 2002, s. 299.

ochrony środowiska² oraz ustawa o opadach³. Ustawa określa wymagania, jakim muszą odpowiadać opakowania oraz sposób postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ze względu na zasady ochrony środowiska, zapewniające ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to opakowań pochodzących z importu, opakowań będących przedmiotem działalności gospodarczej na terenie kraju oraz wszystkich powstających w wyniku tego odpadów opakowaniowych.

Ileokroć w ustawie jest mowa o odpadach opakowaniowych, rozumie się przez to wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań⁴.

Zgodnie z wytycznymi dyrektyw unijnych warunkiem zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych jest spełnienie szeregu wymagań ekologicznych, dotyczących samych opakowań i materiałów, z których są one wytwarzane. Generalne wymagania dyrektyw w zakresie produkcji i składu surowcowego mówią o tym, że opakowania powinny być:

- wytwarzane w sposób ograniczający do niezbędnego minimum ich objętość i masę, z uwagi na higienę, bezpieczeństwo, ochronę wyrobu oraz akceptację użytkowników,
- projektowane, wytwarzane i wprowadzane do obrotu w sposób pozwalający na wielokrotne użycie i odzysk (w tym recykling), minimalizację szkodliwego oddziaływania na środowisko w trakcie usuwania odpadów lub usuwania pozostałości produktu,
- wytwarzane w sposób zapewniający minimalizację udziału substancji (materiałów) niebezpiecznych i uciążliwych dla środowiska, a także substancji stanowiących zagrożenie podczas odzyskiwania materiałów i energii oraz deponowania na składowiskach odpadów.

Wyżej wymienione wymagania zostały dokładniej sprecyzowane w normach europejskich, wydanych w 2000 roku przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Dają one podstawę do przeprowadzenia oceny ekologicznej opakowań, zgodnie z przyjętą w Unii Europejskiej odpowiedzialnością producentów za zagrożenia środowiska z tytułu wprowadzania na rynek opakowań i za odzysk powstających odpadów.

Odzyskiem odpadów są wszelkiego rodzaju działania związane z wykorzystaniem odpadów w całości lub w części prowadzące do odzyskania z odpadów substancji lub materiałów albo energii wraz z ich wykorzystaniem. Jedną

² Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U., nr 62, poz. 627).

³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U., nr 62, poz. 628).

⁴ N. Górski, *Gospodarowanie odpadami*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań 2006, s. 48–49.

z form odzysku odpadów jest recykling. Polega on na powtórным przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym, w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym także recykling organiczny (kompostowanie), z wyjątkiem odzysku energii⁵. Odzysk i recykling odpadów jest nowym pojęciem w ustawodawstwie polskim i ma zastąpić dotychczasowe pojęcie wykorzystania odpadów.

Recykling odpadów może być realizowany przez:

- ponowne wykorzystanie np.: opakowań wielokrotnego użytku m.in. butelek i innych opakowań szklanych, pojemników z tworzyw sztucznych, opakowań transportowych itd.,
- odzyskiwanie, w wyniku którego otrzymuje się ten sam produkt: papier, tekturę, stłuczkę szklaną, metale żelazne i nieżelazne, niektóre tworzywa sztuczne,
- przekształcanie, czyli zmiany komponentu w trakcie przetwarzania na nowy produkt np.: kompostowanie, odzysk biogazu ze składowisk⁶.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministerstwa Gospodarki z 2000 roku powinny być poddane recyklingowi te odpady, które posiadają właściwości umożliwiające przy aktualnym stanie techniki, technologii i organizacji ich pełne wykorzystanie. Do grupy tej należą: papier i tektura, drobne elementy materiałowe, inne frakcje metali, drewno, odzież, tekstylia⁷.

Makulatura definiowana jest jako papier, tektura lub ich przetwory, które utraciły wartość użytkową lub w procesie produkcji nie uzyskały wartości użytkowej i kwalifikują się do ponownego rozwłóknienia oraz stosowania jako surowiec do produkcji papieru lub tektury. Makulatura zwana jest również papierem i tekturą z odzysku⁸. Szybki wzrost produkcji papieru w krajach uprzemysłowionych spowodował w II połowie XX wieku lokalne niedostatki surowca drzewnego. Wraz ze wzrostem zużycia papieru nasilały się trudności z zagospodarowaniem zużytych wytworów papierowych. Czynniki te spowodowały, że w coraz większym stopniu zaczęto wykorzystywać makulaturę jako surowiec do wytwarzania papieru.

W Polsce w 2005 roku udział makulatury we wsadzie surowcowym do produkcji papieru i tektury wyniósł 38%. W innych krajach makulatura z odzysku stanowi od 40% do 70% wsadu surowcowego w procesie produkcji papieru. Aby

⁵ K. Czarnomski, *Instrumenty prawne ochrony środowiska w gospodarce odpadami*, [w:] *Odpady organiczne a ochrona środowiska i produktywność agrocenozy*, Lublin 2002, s. 29.

⁶ R. Przywarska, *Możliwości wykorzystania surowców wtórnych*, IV Międzynarodowe Forum Gospodarki Odpadami „Systemy gospodarki odpadami”, Poznań–Piła, 27–30 maja 2001, s. 292.

⁷ Ustawa z 2 listopada 2000 r. W sprawie określenia odpadów, które powinny być wykorzystywane w celach przemysłowych oraz warunków, jakie muszą być spełnione przy ich wykorzystywaniu (Dz.U., nr 100, poz. 1078).

⁸ K. Skalmowski, *Poradnik gospodarowania odpadami*, Warszawa 2005, cz. 8, rozdz. 5, podrozdz. 6.1, s. 2.

pokryć zapotrzebowanie przemysłu papierniczego w naszym kraju, potrzebne jest zwiększenie stopnia odzysku makulatury o przynajmniej 10%. Oznaczałoby to oszczędność w skali roku ponad 500 tys. m³ drewna, 50 GWh energii elektrycznej oraz redukcję o 250 m³ odpadów obecnie składowanych⁹.

W ostatnich latach w Polsce nasiliły się działania związane ze zwiększeniem recyklingu odpadów, w tym odpadów z papieru i tektury, stwarzając duże możliwości w zakresie systemu zbiórki i wykorzystania tego surowca. Dotychczas w kraju na 34 zakłady papiernicze tylko 2 posiadały linie do odbarwienia makulatury. Pozostała makulatura, tj. około 95% jej ogólnego przerobu, była rozwłókniana i stosowana, według rodzajów, do produkcji określonych papierów. Zaczęły powstawać wyspecjalizowane urządzenia i linie technologiczne przystosowane do przerobu tego surowca. Są one wyposażone w odpowiednie agregaty do odbarwiania makulatury (tj. usuwania farby drukarskiej, zwłaszcza z gazet) oraz maszyny do uszlachetniania włókien pozyskiwanych z makulatury. Obecnie polska makulatura używana jest głównie do druku gazet, pakowych, pudełkowych, toaletowych, tektur budowlanych oraz tektur introligatorskich.

Nieodłącznym elementem w pozyskiwaniu makulatury jest międzynarodowy obrót towarowy tym surowcem – eksport i import. Światowy przemysł papierniczy, w którym makulatura stanowi około 40% ogólnej ilości zużywanych surowców włóknistych, uważa makulaturę nie za odpady, lecz za cenne surowce wtórne, sprzyjające rozwojowi tego przemysłu w harmonii z naturalnym środowiskiem. Dlatego makulatura jako cenny surowiec wtórny dla przemysłu papierniczego podlega na całym świecie obrotowi handlowemu. W różnych krajach Europy brakuje niektórych gatunków makulatury, co wymusza wymianę handlową między poszczególnymi krajami. Charakterystycznym przykładem są Niemcy, które posiadają nadmiar makulatury opakowaniowej i niedobór makulatury do odbarwiania. Podobnie jak w innych krajach o wysokim wskaźniku pozysku makulatury, kraj ten dąży do poprawy jakości mas makulaturowych poprzez eksport gorszych rodzajów makulatury, np. makulatury niesortowanej, i import lepszych rodzajów, np. makulatury mocnej¹⁰.

Ważna pozycja makulatury w handlu międzynarodowym wynika z możliwości jej wykorzystania w przemyśle papierniczym do produkcji:

- materiałów opakowaniowych – opakowania z tektury falistej i litej (pudła) oraz papier pakowy. W krajach UE prawie dwie trzecie całości makulatury zużywane są do tego celu. Wskaźnik wykorzystania włóknistych mas makulaturowych w tej produkcji jest najwyższy i przekracza 70%,

⁹ R. Przywarska, W. Kotowski, *Podstawy odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów*, Bytom 2005, s. 90.

¹⁰ K. Skalmowski, *Poradnik gospodarowania odpadami – wykorzystanie odpadów...*, cz. 8, rozdz. 5, podrozdz. 6.5, s. 6.

- papieru gazetowego – przede wszystkim w Szwecji, Finlandii, Szwajcarii. Wskaźnik wykorzystania włóknistych mas makulaturowych w tej produkcji w wymienionych krajach wynosi 55–60%,

- tektury pudełkowej – głównie w Norwegii, Australii, Szwajcarii, wskaźnik wykorzystania włóknistych mas makulaturowych do produkcji tektury pudełkowej wynosi od 17% do 55%,

- papierów sanitarnych – największy procent zużycia makulatury w tej produkcji występuje na Słowacji, w Rumunii, Finlandii i wynosi 20–45%.

Oprócz makulatury zużyte szkło opakowaniowe jest cennym surowcem wtórnym o nieograniczonej możliwości przetwarzania. Nie ma takiego opakowania, które w tak wieloraki sposób, z punktu widzenia ekonomicznego i ekologicznego, może być wykorzystane jako opakowanie szklane. Stanowi bowiem cenny materiał wsadowy do produkcji szkła. Zwiększenie udziału stłuczki w zestawie pozwala na obniżenie kosztów surowcowych przez zmniejszenie zużycia drogich surowców, a przy tym pozwala racjonalnie gospodarować zasobami naturalnymi (przyjmuje się, że 1 tona stłuczki zastępuje 1,2 tony surowców pierwotnych)¹¹. Dodanie stłuczki do zestawu masy szklanej obniża zużycie energii cieplnej. Recykling jednej tony szkła pozwala zaoszczędzić zużycie energii nawet od 25 do 32%. Przez zużycie gazu ziemnego nie tylko obniża się emisję szkodliwych substancji emitowanych do powietrza atmosferycznego, ale również zmniejsza się coraz wyższe koszty związane z jego zużyciem. Szerokie zastosowanie znajduje również (w postaci zmielonej) w masach ceramicznych i ceramice budowlanej, budowie dróg, przy produkcji materiałów ściernych czy (w formie przetworzonej) np. jako budowlany grys elewacyjny. Ważnym kierunkiem wykorzystania stłuczki szklanej jest jej przetwórstwo w celu wytworzenia materiałów termo- i dźwiękoizolacyjnych produkowanych w postaci tkanin i mat z waty szklanej. Zapotrzebowanie na te materiały w kraju jest duże i nadal niezaspokojone, przy czym potrzeby w tym zakresie będą z pewnością wzrastać wraz z rozwojem budownictwa, przemysłu stoczniowego, rolno-spożywczego, energetyki itp.¹²

Najsluszniejszym kierunkiem wykorzystania stłuczki szklanej jest przetworzenie jej w hutach szkła. Do największych hut szkła opakowaniowego w Polsce należą: Huta Szkła „Jarosław” w Jarosławiu, Huta Szkła „Ujście” w Ujściu, Huta Szkła „PLM Gostyń” w Gostyniu, Huta Szkła „Orzesze” w Orzeszu. Huty te wytwarzają łącznie dwie trzecie całej produkcji opakowań szklanych. W Polsce produkowanych jest rocznie ponad 800 tys. ton opakowań szklanych, podczas gdy

¹¹ K. Skalmowski, *Poradnik gospodarowania odpadami – wykorzystanie surowców odpadowych...*, cz. 8, rozdz. 5, podrozdz. 1.2, s. 2.

¹² R. Przywarska, *Recykling opakowań i stłuczki szklanej*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów” 2005, nr 3, s. 106.

z odzysku produkowanych jest zaledwie 100 tys. ton. W krajach UE wskaźnik ten sięga od 70 do 80%. Stłuczka szklana pochodząca z opakowań jest drugim po makulaturze materiałem o wagowo najwyższym poziomie recyklingu w krajach UE. Udział stłuczki z recyklingu w stosunku do sprzedaży opakowań szklanych osiągnął w 2005 roku w: Austrii 76%, Belgii i Danii po 67%, Norwegii 72%, Holandii 77%, Szwajcarii 84%¹³. Ponadto około 80% wszystkich napojów w Niemczech, podobnie jak i w Holandii i Belgii, jest pakowanych w butelki szklane, w większości zwrotne. Jest to w pełni uzasadnione, gdy uwzględną się różnice w stopniu zanieczyszczenia środowiska tymi opakowaniami oraz obniżenia kosztów produkcji nowego opakowania.

Recykling odpadów z tworzyw sztucznych jest kolejnym przykładem na efektywne odzyskiwanie surowców zawartych w odpadach. W Europie udział wagowy tworzyw sztucznych wynosi około 8–10%, co stanowi 30–35% ich objętości. W Polsce stanowią one 20–30% objętości wszystkich odpadów komunalnych. Ponad 40% masy odpadów tworzyw sztucznych stanowią opakowania.

Okres transformacji gospodarczej miał znaczący wpływ na rozwój rynku surowców wtórnych z odpadów tworzyw sztucznych. Regranulat ten był często jedynym dostępnym surowcem dla rzemiosła i spółdzielczości. W związku z tym rozwinął się rynek przetwórstwa tych odpadów, gdzie wyróżnia się trzy rodzaje recyklingu tworzyw sztucznych:

- recykling materiałowy – polega na odzyskiwaniu z odpadów tworzyw sztucznych polimerów stanowiących pełnowartościowy surowiec, nadających się do dalszego przetwarzania (np.: w recyklingu materiałowym, surowcowym lub energetycznym),

- recykling surowcowy – polega na degradacji makrocząsteczek na frakcje o mniejszej masie cząsteczkowej, np. metodą hydrolizy uwodornienia czy pirolizy, które mogą być ponownie użyte do produkcji tworzyw sztucznych zamiast surowców petrochemicznych lub jako surowce do wytwarzania innych produktów chemicznych. Dla niektórych grup tworzyw sztucznych metody recyklingu surowcowego są intensywnie rozwijane ze względu na odzysk stosunkowo drogich surowców, których sprzedaż rekompensuje wyższe koszty przetwarzania (np. z PET można odzyskać kwas tereftalowy oraz glikol). W krajach europejskich tego rodzaju recykling jest często stosowany. W szczególności dąży się do odzyskiwania surowców petrochemicznych z zużytych polimerów, wykorzystując je jako dodatek do wsadu w instalacjach przerobu ropy naftowej,

- recykling energetyczny – polega na spalaniu odpadów z tworzyw sztucznych z odzyskiwaniem zawartej w nich energii. Wartość opałowa większości tworzyw sztucznych jest bardzo duża (ok. 40–60 MJ/kg), porównywalna z kalo-

¹³ R. Przywarska, W. Kotowski, *Podstawy odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów...*, s. 93.

rycznością oleju opałowego. Przewiduje się, że w Europie Zachodniej w najbliższych latach w ten sposób będzie przetwarzanych ponad 50% odpadów z tworzyw sztucznych, przede wszystkim tych frakcji, których nie uda się opłacalnie wykorzystać w inny sposób¹⁴.

Cechą charakterystyczną tworzyw sztucznych jest fakt, iż surowce wtórne uzyskane z odpadów polietylenu (PE) i polipropylenu (PP) – regranulaty, aglomeraty, przemiał – znajdują zastosowanie w wielu dziedzinach, głównie do produkcji artykułów technicznych takich, jak: kanistry i pojemniki magazynowe, folie, skrzynki balkonowe, niektóre części samochodowe, rury osłonowe do kabli w telewizji kablowej, sieci elektrycznej i telefonicznej, a także rur kanalizacyjnych.

W Polsce największe zastosowanie w przetwórstwie tworzyw sztucznych ma recykling materiałowy. Ogólna ilość zakładów zajmujących się produkcją i przetwórstwem tworzyw sztucznych jest dość znaczna i wynosi około 80, w tym znajdują się: Zakłady Recyklingu Tworzyw Sztucznych w Międzyrzeczu, przedsiębiorstwo Invac-Intervac w Warszawie, Zakłady Tworzyw Sztucznych Oława-Erg w Oławie itp. Dotychczas odzysk tego rodzaju materiałów był organizowany głównie przy zakładach produkujących wyroby z tworzyw sztucznych. Powstało jednak wiele innych, niezależnych jednostek przetwarzających tworzywa sztuczne, np.: firma Kometal z Tarnowa, Kastan z Gliwic, Konkret z Kowalewa Pomorskiego czy PPUH Polimer z Częstochowy¹⁵. Do znaczących firm krajowych odbierających i przetwarzających odpady z tworzyw sztucznych należą: Zakłady Przetwórstwa Tworzyw Sztucznych, Spółdzielnia Pracy z Kłaju. Przedsiębiorstwa te posiadają prototypową linię do utylizacji około 1 tys. Mg odpadów tworzyw sztucznych rocznie. Recyklingowi podlegają głównie PE i PP w postaci folii i kształtek. Wyprodukowany regranulat częściowo sprzedawany jest odbiorcom indywidualnym i hurtowym, natomiast pozostała jego część przetwarzana jest na miejscu. Mieszaninę regenerowanego PE i PP stosuje się do wytłaczania rur kanalizacyjnych i osłonowych dla telekomunikacji, metodą wtrysku otrzymuje się kubły i pojemniki gospodarcze, skrzynki balkonowe¹⁶.

Nowością w technologii przetwarzania odpadów jest recykling opakowań metalowych. Opakowania metalowe ciężkie (transportowe), przeznaczone do wielokrotnego użycia, po ich wyeksploatowaniu przez użytkowników są sprzedawane do hut jako złom w celu ponownego przetopienia. Spośród opakowań lekkich (tj. puszki, pudełka, tuby, pojemniki aerozolowe) do recyklingu najbar-

¹⁴ R. Przywarska, *Wykorzystanie surowców wtórnych elementem systemu gospodarki odpadami...*, s. 295.

¹⁵ L. Komuda, *Firmy i segmenty gospodarki odpadami*, „Boss Gospodarka” 2003, nr 5, s. 130.

¹⁶ R. Przywarska, W. Kotowski, *Podstawy odzysku, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów...*, s. 101–102.

dziej przydatne są opakowania wykonane z jednego rodzaju blachy (stalowej lub metalowej) i najmniej zanieczyszczone pozostałością pakowanego produktu (tj. puszki po napojach). Głównymi przedsiębiorcami zajmującymi się skupem opakowań aluminiowych są: Tompol z Tomaszowa Mazowieckiego, Skawmet ze Skawiny, Delta z Pleszewa, Matalkol z Poznania, Surpox z Biskupic i Metalkolor z Tarnowa. Firmy te skupują także innego rodzaju złom niezależny, w niektórych przypadkach także zależny.

Powszechnie wykorzystywane są trzy rodzaje puszek: puszki z blachy stalowej z powłoką cynową, puszki z blachy aluminiowej oraz puszki o konstrukcji mieszanej – korpus stalowy, a wieczko z aluminium. W Polsce produkowane są jedynie puszki aluminiowe, a nieznaczna masa odpadów w postaci puszek aluminiowo-stalowych powstaje po importowanych napojach. Krajowe huty nie dysponują technologią odcynowania blachy stalowej, dlatego opakowania wykonane z blachy stalowej ocynowanej są używane jako złom przy wytopie gorszych gatunków wyrobów metalurgicznych np. żeliwa itp.

Najbardziej efektywne w naszym kraju jest przetwórstwo puszek po napojach, które wynosi 37% opakowań metalowych. Największy poziom ich recyklingu osiąga Szwajcaria – 90%. Recyklingiem aluminium w Polsce zajmuje się wiele organizacji powołanych przez producentów aluminiowych puszek do napojów. Do takich organizacji odzysku należy założona w 2001 roku Recal Skupem aluminiowych puszek zajmuje się ponad tysiąc punktów w całym kraju i ciągle powstają kolejne. Wyrzucane puszki po napojach i opakowania aluminiowe są wartościowym surowcem wtórnym, który z Polski jest eksportowany do Anglii. Tylko niewielką część tego złomu wykorzystują polskie huty. Przerobiony surowiec za granicą wraca do Polski w postaci rulonów blach, wykorzystywanych w krajowych fabrykach do produkcji puszek. Polskie huty z powodu braku odpowiednich technologii nie są przystosowane do przetwarzania aluminium w blachę, która mogłaby służyć do produkcji puszek do napojów. Tymczasem polski rynek recyklingu opakowań aluminiowych ma ogromny potencjał rozwoju, podobnie jak rynku aluminium w ogóle.

W 2005 roku producenci i konsumenci napojów w puszkach aluminiowych pozostawili na krajowym rynku 2,1 mln sztuk tych opakowań, z czego udało się odzyskać 41%. Na tle innych krajów, które mają dłuższe i bogatsze doświadczenia w tym zakresie, wypadamy bardzo dobrze. Jesteśmy lepsi od Francji, gdzie rocznie odzyskuje się około 19%, Hiszpanii – 19%, Portugalii – 20% czy Irlandii – 16%.

Rozwój recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce ma bardzo duże znaczenie, bowiem: ogranicza zużycie surowców pierwotnych poprzez zastosowanie surowców wtórnych, obniża kapitałochłonność i energochłonność pozyskania i przetworzenia surowców pierwotnych oraz eliminuje opłaty i kary za

wytwarzanie i gromadzenie odpadów. Około dziesięciu tysięcy firm żyje w Polsce ze zbiórki i przerobów różnego rodzaju odpadów. Przychody z tego typu działalności to rocznie – według oficjalnych statystyk – 4 miliardy złotych.

Podstawowym problemem w rozwoju firm odzyskujących niektóre rodzaje odpadów jest niska opłacalność tej działalności. Ponieważ koszt recyklingu odpadów jest znacznie wyższy od kosztu ich składowania, brakuje zachęty do prowadzenia tego rodzaju działalności. Pocieszający jest fakt, że koszt składowania odpadów w najbliższych latach znacznie wzrośnie. Wyliczono, że utrzymanie wysypisk, spełniających wszystkie normy Unii Europejskiej, jest na tyle drogie, że musiałyby one ustalić ceny wywozu tony śmieci na około 800 zł za tonę. Obecnie przeciętna cena wywozu tony odpadów na składowisko nie przekracza 100 zł¹⁷. Wraz z rosnącymi kosztami składowania odpadów wzrastać będzie opłacalność recyklingu i odzysku odpadów w Polsce, konkurencja na rynku zaostrzy się. Branża recyklingowa w większym stopniu przyciągnie zagraniczne inwestycje, oferta liderów rynku będzie coraz pełniejsza, a nowoczesne i wydajne technologie spowodują dalszy spadek cen utylizacji odpadów.

¹⁷ J. Gąsowski, *Perspektywy rozwoju recyklingu*, „Gospodarka” 2002, nr 40/1, październik, s. 122.

Varia

Andrea Glavanovics

British Public Thinking and Hungary (Theoretical approach)

Nowadays in the field of humanities we are witnesses of a kind of logical change. These phenomena mirror the trends in sciences which are often regarded as transdisciplinary researches – writes a Hungarian scholar András Szekeres when he states that nowadays the representatives of these sciences do not want to find an explanation for the operation of the world from one point of view. On the other hand they want to show different points of view in connection with the same phenomenon and then these aspects are turned into scientific objects very differently by the different disciplines.¹ This statement is further interpreted by Pierre Nora when he writes that as we are unable to forecast what our ancestors want to know about us in the future we accumulate every visible and possible hint to prove and tell what we are and want to be.²

The expansion and dimensionality of these transdisciplinary researches direct the attention to the media. In our world the research of different media the discovery of their historical role, and their influence on different economic, social and political processes get a bigger and bigger role. The researchers of this topic, Barbier and Bertho Lavenir drive the attention to the fact that the

¹ Szekeres A., *Pillantás a társadalomtudományok szerszámosládájába*, in: *A történész szerszámosládája*. Szerk.: Szekeres A., L'Harmattan Kiadó, Budapest 2002, p. 7.

² Quoted by Gyáni G., *A történelmi emlékezet rítusai*, in: *A történész szerszámosládája*. Szerk.: Szekeres A., L'Harmattan Kiadó, Budapest 2002, p. 102.

different mediums have their history and they play a keyrole in the life of every society. They state that media play an important role in social life, the society is operated with the help of (the means of) the media, and it has a retroactive force, this correlation and interaction becomes an important mobilizing factor especially in modern society. Modern societies can popularize knowledge through the media and at the same time they rearrange practises and models referring to knowledge.³

(Without this, knowledge can be fixed and sustained only through continuous communication in the memory of the individual and the community.⁴) The widespread use and development of this tool kit basically determines the structure and system of knowledge. The western model of society, its administration would collapse without its document production. They are the empires of paper necessarily later the empires of information and the empires of controlling information.⁵

In the wider sense media was indispensable even before the modern age for politics. Every society needs a common ethos and culture with the help of which it places itself in time, defines its existence draws its experience, mission, and aims. Only culture is capable of drafting the real dimensions of social structures; only its cultural mirror makes the society represent and depict itself and exist in a determined way by its mirror. A society exists only by its abstract culture, however, this abstract culture is determined by material factors, the technical level, historical heritage, and life conditions. Studying the media makes it possible to “grab” the essence of the system of these interlocking circumstances – say Barbier and Bertho Lavenir in their book titled *Histoire des Médias*.⁶

From a historical point of view it means that we have to have a look at the question of the access to different mediums: Multiplication of texts has been in use since the renaissance and reformation of the church thus reading became available to more and more people. During the 18th century more and more people could reach printed information which grew into public opinion on the long run. The process of political revolution especially in France started. The 19th century history of Western Europe goes round three main problems: the question of the liberty of the press, the role of masses in political systems

³ Barbier F., Bertho Lavenir C., *A média története* (original title: *Histoire des Médias*), Osiris Kiadó, Budapest 2004, p. 13.

⁴ Assmann J., *A kulturális emlékezet. Írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban* (original title: *Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*), Atlantisz, Budapest 1999, p. 57.

⁵ Barbier F., Bertho Lavenir C., *A média története*, Osiris Kiadó, Budapest 2004, p. 14.

⁶ *Ibidem*.

and the reorganization of political systems.⁷ This phenomenon can be seen at present too but now it occurs in a more complicated form as the speed and accessibility of information on the one hand democratized communication on the other hand the complexity of technical equipment and tools and the rapid growth of the quantity of information make it unreal for one user to rule the system individually.⁸

These complex relations mean a new challenge but also new opportunities. With the help of the history of the media, history writing can discover new layers of political and social history which was less important up till now.

The changes of the second half of the 20th century drove the attention to cultural history besides social history. It went through a serious evaluation and we can speak about its rebirth. A new cultural history was born besides the western Marxist, civil progress, modernising concepts and culturalism with the help of and by anthropology and its concept of science, social history and related sciences and with the help of the methods and approaches of sociology.⁹ The Europe centered – from an East-European point of view – mainstream history writing had to face the fact that the analyses and descriptions of societies outside Europe can hardly or cannot be interpreted by these traditional European approaches. It was also clear that the new applied methods would encourage researchers to find other approaches to the history of Europe too. A new tendency emerged: from these new researches and analyses to understand the given cultures or societies.¹⁰

The aim of the German 'Universalgeschichte and the French type historiography born in the 18th century was to create a global history writing which tried to organise the different categories of knowledge such as political, economic, social and cultural history. The most traditional approach is political history, however, the neglected questions of the role of politics nowadays have come through serious reevaluation. The history of the media that analyses the most complex social ties raises deeply such problems which are of political nature (the questions of ideology, rule and political participation, tools of central administration, and the questions of ways of possible contestation).¹¹

The French revolution and the industrial revolution, which started from Britain, speeded up the development of capitalism and together with this the formation of civil society. The equal society of bourgeoisie became the idea of

⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Dobszay T., Fónagy Z., *Művelődéstörténet*, in: *Bevezetés a társadalomtörténetbe*. Szerk.: Bódy Zsombor, Ö. Kovács, József Osiris Kiadó, Budapest 2003, p. 391–392.

¹⁰ *Ibidem*, p. 394–395.

¹¹ Barbier F., Bertho Lavenir C., *A média története*, Osiris Kiadó, Budapest 2004, p. 16–18.

bourgeoisie which was rested on the freedom of entrepreneurship and the safety of property. The spreading of these new ideologies and their emergence through the filter of civil publicity was realized with the help of the press and publishing of books.¹²

The 19th century was the first time when the first world-wide networks came into being and brought the experience of rapid information flow and delivery for the people of that age. These networks make the idea of control and organisation of information flow possible within the framework of modern democracies and liberal economies. That was the period when the legislation concerning their operation and different rules and regulations also originated from. Another very important event of the 20th century is that picture and sound also appear among mediums. It also generates new problems and draws the attention to the question of the rule over common talk, the building up of total systems of the media, in other words the question of the relationship between the state and the new informational and popular mediums.¹³

Earlier, when these tools were not available, public opinion meant the parliament in England for example till the last third of the 18th century and national opinion was represented by the parties of the parliament, while it was prohibited to publicise these parliamentary debates till 1771. Public opinion appears at the end of the 18th century for politicians as a factor which must be taken into account.¹⁴ Although it is already natural for 19th century people that daily news reach masses of people. The first most significant changes in this field can be seen in England: The circulation of papers and periodicals jumped into 30 million from 9.5 million since 1780.¹⁵

In other parts of Europe first of all in the continental region this process was slower, however the expansion of papers also became a significant problem.¹⁶ They have direct opinion forming power. The executive power especially in parliamentary democracies had to take into account these opinions. The control of information became one of the most important factors for politics. London found itself in the centre of the world's news service and its excellent conditions contributed to it to a great extent. We have to mention among these good conditions the telegraph connection between Paris and London which was possible only because after 1848 London and its surroundings had a very good telegraph (wire) network.¹⁷

¹² Bayer J., *A politikai gondolkodás története*, Osiris Kiadó, Budapest 2003, p. 176–177.

¹³ Barbier F., Bertho Lavenir C., *A média története*, Osiris Kiadó, Budapest 2004, p. 20–21.

¹⁴ Haskó K., Hülvely I., *Bevezetés a politikatudományba*, Osiris Kiadó, Budapest 2003, p. 79.

¹⁵ Barbier F., Bertho Lavenir C., *A média története*, Osiris Kiadó, Budapest 2004, p. 163.

¹⁶ *Ibidem*, p. 163.

¹⁷ *Ibidem*, p. 172.

In 1871 the most important press agencies (Reuters, Havas and Wolff) signed an agreement on the division of the market. As far as Reuters is concerned it meant the British market, Egypt, China and British influenced territories; Havas got France, Switzerland, South-Europe, and Latin America; Wolff corresponded from Germany, the Austro-Hungarian Monarchy, Holland, Scandinavia and the Balkans.¹⁸

The innovations in the operation of the press was forced by time strain or the lack of time and besides the technical innovations the new tasks had to be solved by recruiting new participants such as correspondents, reporters and press agencies.

From the beginning of the 18th century to the middle of the 20th century the basic aim of every British government was to preserve the unity of the British Empire. The crown and the Parliament at the same time embodied law and the constitution. The United Kingdom was one of the world's leading powers at the beginning of 20th century. Although at the beginning of the 20th century it was clear too that the British Empire had to compete with such new powers in the field of industry, commerce, and military as The United States, Germany and Japan.¹⁹

The period after the Second World War brought the rearrangement of British foreign policy priorities and the alteration of the relation between national identity and foreign policy. British foreign policy objectives were best put into words by Winston Churchill in his theory of three interlocking circles. In his theory British foreign policy after the second world war can be interpreted around firstly the close relationship between Britain and the United States which he called special relationship, secondly the relationship with the states of the Commonwealth thirdly the relationship with (Western)-Europe. In the middle of that century Britain's Europe politics is still in the third place and when the decline of Britain as a great power was realised and decolonization processes expanded the Commonwealth line was quickly overtaken by the European and it became as important as the atlantist line.²⁰

Great Britain's foreign policy was definitely influenced by British national identity for centuries. In the second half of the 20th century when analysing the people of Britain's complex identity as far as foreign policy is concerned we can see the decline of British identity. Sovereignty of the country was and is exposed to serious challenges concerning the European integration and the devolution. Although the mechanism of power politics has won acceptance through British

¹⁸ *Ibidem*, p. 148.

¹⁹ Gálik Z., *Még a reggelijük is más*, in: *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*, Szerk. Kiss. J., László Teleki, László Alapítvány 2005, p. 212–214.

²⁰ *Ibidem*, p. 216.

identity, up till now. The special relationship with the United States in the field of security policy remained basic in the last decades and influenced European identity negatively.²¹

One important factor of national identity is foreign policy. The analysis of national identity has appeared both in British and Hungarian social science researches in the last decades referring to foreign policy.

Between the 'multi-national' empires in the territory of the so called 'lands between' Austria and the Austro-Hungarian Monarchy were counted as an important alliance partner for British foreign policy as far as maintaining the balance of powers is concerned. On the other hand, neither from an economic nor from a military point of view was this region in the centre of attention for British foreign policy or public thinking. Till the middle of the 20th century British foreign policy was based upon its imperial consciousness which also determined national identity. Central-Eastern Europe was not in the first, not even in the second line of attention concerning this policy and thinking.

This is such a relation in which Britain has always represented the richer and supporting partner and from which Hungary the weaker and more underdeveloped one, especially after the battle of Mohács against the Turks in 1526 and in the 20th century, has always hoped to receive help and protection.²²

Every type of social structures has its dynamic, developing, prosperous, declining and stagnating periods. The borders and political system and structure of states are changing both in space and time. It is not enough to analyse only the primarily important factors if we want to understand the essence and nature of these systems and structures. This is especially significant in the mirror of the challenges of the 21st century as the member of the European Union. We have to draft and interpret our role in the world and in Europe we have to fill our well known or forgotten phrases concerning state, society, political thinking, sovereignty, identity and being a Hungarian. The study of the media as a tool or factor is essential to analyse these questions since the information got from the mass media should be interpreted day by day, which basically influences public opinion about history, culture, morals, different political, social and economic processes and naturally politics too. It is also true from a cross border point view. That is why it makes sense for example to speak about what British public thinking or image is about Hungary and other Central-eastern european countries.

After the cold war period in the changing multi-polar world Europe faces new challenges. Huntington analyses this new situation in his famous book which generated a lot of debates and discussions and he says that cultural identity and

²¹ *Ibidem*, p. 225.

²² Arday L., *Az Egyesült Királyság és Magyarország*, Mundus Kiadó, Budapest 2005, p. 10.

its symbols will be determining in the coming period of time.²³ European civilisation cannot see itself purely as Western European any more. Central and East Europe lagging behind for centuries from their point of view means not only economic, social and political problems but also new challenges and revival in cultural and other sense too for the “declining” West. On the one hand, understanding and handling better the problems of this part of Europe can help to change their point of view and to cast away the belief in their universal culture; on the other hand, the close cooperation with their new partners can bring the long time needed and inevitably necessary renewal and drafting and strengthening of identity. If societies need a common world concept and culture it is even more true for civilizations which unite them. Hierarchical (subordination and superiority) relations should be altered into a coordinate relation and realization and acceptance of interdependence based on mutual understanding.

I think it makes sense and is significant to make the comparative analysis of different societies and states in different periods of history, to study and introduce their interdependence or the lack of it and to show how the spreading of the media, the change of their importance influenced public thinking and what the media found worth showing to the public from that.

²³ Huntington S., *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, Európa, Budapest 2004, p. 16–40.

Noty o autorach

dr Magdalena Balczyk – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

prof. dr hab. Erhard Cziomer – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

mgr Magdalena Gołębiowska-Śmiałek – Uniwersytet Jagielloński

dr Izabela Kapera – Akademia Wychowania Fizycznego

prof. KSW dr hab. Maria Kozanecka – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Karolina Kotulewicz – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Kazimierz Kraj – Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie

dr Marcin Lasoń – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

mgr Monika Małyszko – Szkoła Główna Handlowa

dr Beata Molo – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Noty o autorach

prof. dr hab. Rajmund Mydel – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Lidia Owczarek – Akademia Świętokrzyska w Kielcach

prof. dr hab. Eugeniusz M. Pluciński – Akademia Finansów w Warszawie

mgr Aleksandra Sabik – Uniwersytet Jagielloński

dr Łukasz Tomasz Sroka – Akademia Pedagogiczna w Krakowie

mgr Ilona Suprynowicz – Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

dr Mirosław Ustrzycki – Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

OFICyna
WYDAWNICZA



ISBN: 978-83-89823-58-8